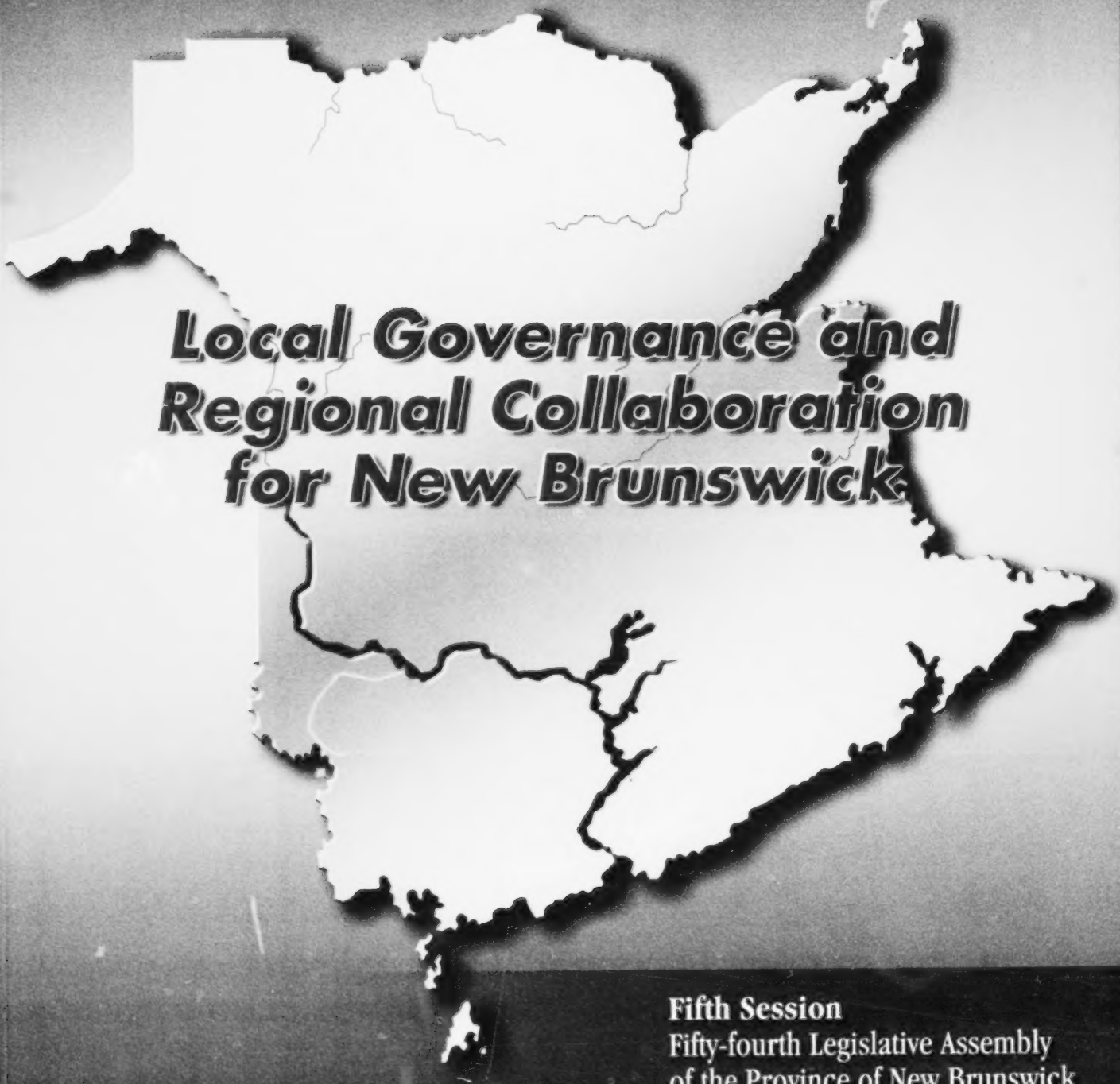
Final Report of the

Select Committee on Local Governance and Regional Collaboration



Local Governance and Regional Collaboration for New Brunswick

Fifth Session
Fifty-fourth Legislative Assembly
of the Province of New Brunswick
January 2003

Local Governance and Regional Collaboration for New Brunswick

Final Report of
the Select Committee
on Local Governance and
Regional Collaboration

Fifth Session
Fifty-fourth Legislative Assembly
of the Province of New Brunswick
January 2003

Committee Members

Claude Williams, Chair
MLA, Kent South

Milton Sherwood, Vice-Chair
MLA, Grand Bay-Westfield

Jody Carr
MLA, Oromocto-Gagetown

Rose-May Poirier
MLA, Rogersville-Kouchibouguac

Madeleine Dubé
MLA, Edmundston

Eric MacKenzie
MLA, Fredericton-Fort Nashwaak

John Betts
MLA, Moncton Crescent

Réjean Savoie
MLA, Miramichi Bay

Gaston Moore
MLA, Caraquet

Eric Allaby
MLA, Fundy Isles

Marcelle Mersereau
MLA, Bathurst

Roland Haché
MLA, Nigadoo-Chaleur

Elizabeth Weir
MLA, Saint John Harbour

**Final Report of the
Select Committee on
Local Governance and
Regional Collaboration**

Published by:

Legislative Assembly
of New Brunswick
P.O. Box 6000
Fredericton, New Brunswick
E3B 5H1

Canada

January 2003

ISBN 1-55396-058-0

Printed in New Brunswick

CNB 1753

103-02485/

Legislative Assembly of New Brunswick
P.O. Box 6000
Fredericton, NB E3B 5H1

Tel: (506) 453-2506
Fax: (506) 453-7154

Assemblée législative du Nouveau-Brunswick
C.P. 6000
Fredericton (N.-B.) E3B 5H1

Tél : (506) 453-2506
Téléc. : (506) 453-7154

January 2003

To The Honourable
The Legislative Assembly of
The Province of New Brunswick

Mr. Speaker:

I have the pleasure to present herewith the Final Report of the Select Committee on Local Governance and Regional Collaboration.

Your Select Committee was appointed during the Fourth Session of the Fifty-fourth Legislative Assembly by resolution of the House adopted December 18, 2001, and empowered to sit after prorogation of the session.

This report is the result of your Committee's public consultation and deliberations to explore acceptable and appropriate local governance models and regional service delivery structures, in response to three recommendations of the Minister's Round Table on Local Governance.

On behalf of the Committee, I wish to thank the many individuals and organizations who appeared before the Committee at the public hearings or submitted written briefs. As well, I wish to thank everyone who attended the hearings and took part in this important process.

I also wish to thank the various individuals who provided assistance to the Committee, in particular, the resource person, Mr. Johnny St-Onge, for his invaluable advice and dedication throughout the process.

Finally, I express appreciation to the members of the Committee and the Members of the Legislative Assembly who participated in the process, for their contribution in carrying out our mandate.

This report, together with the Committee's first two progress reports, effectively concludes the work of the Committee.

Respectfully submitted,

Claude Williams

Claude Williams, MLA

Chairman

Table of Contents

Committee Members ____ 2

Foreword ____ 6

Public Consultation - purpose, process and participation ____ 7

Executive Summary ____ 10

Recommendations ____ 13

Overview of Recommendations ____ 15

PART 1 - Community Governance in Unincorporated Areas ____ 23

I. What did the Round Table on Local Governance say about local/community governance in unincorporated areas? ... 23

II. What did the Select Committee hear from members of the public about the local service district and Rural Community? ... 26

III. What did the Select Committee hear from members of the public about community governance? ... 27

IV. What did the Select Committee hear from members of the public about the local governance options for unincorporated areas proposed by the Round Table? ... 33

V. Other solutions put forward by members of the public ... 34

VI. Where should we go from here? ... 34

VII. Recommendations on community governance in unincorporated areas ... 37

PART 2 - Arrangements for the Shared Provision of Services ____ 44

I. What did the Round Table on Local Governance say about the shared provision of services? ... 44

II. What did the Select Committee hear from members of the public about the shared provision of services? ... 46

III. What did the Select Committee hear from members of the public about the Round Table's recommendation for a Multi-Service Body? ... 47

IV. Other solutions put forward by members of the public ... 48

V. Where should we go from here? ... 49

VI. Recommendations on arrangements for the shared provision of services ... 50

PART 3 - Planning Tools ____ 55

I. What did the Round Table on Local Governance say about regional planning? ... 55

II. What did the Select Committee hear from members of the public about planning tools? ... 55

III. Where should we go from here? ... 56

IV. Recommendation on planning tools ... 57

PART 4 - Public Participation in the Process of Change ____ 59

I. What did the Round Table on Local Governance say about public participation in the process of change? ... 59

II. What did the Select Committee hear from members of the public about public participation in the process of change? ... 59

III. Where should we go from here? ... 60

IV. Recommendation on public participation in the process of change ... 61

Conclusion ____ 64

Appendix A ____ 65

Appendix B ____ 66

Appendix C ____ 67

Local Service Districts, Municipalities and Rural Community ____ 70

District Planning Commissions ____ 71

Regional Solid Waste Commissions ____ 72

Crown Lands ____ 73

Foreword

This Report builds upon the solid foundation laid by the reform to the local government system initiated 35 years ago and the improvements that have since been undertaken by successive provincial governments and the communities across the province.

More importantly, the Report and nine recommendations of the Select Committee reflect and respond to the insightful and beneficial feedback received from the many New Brunswickers who made their views known to the Committee.

These recommendations reflect previous reports, more particularly the report of the Commission on Land Use and the Rural Environment (1993), the report of the Municipalities Act Review Panel (1999) and, of course, the report of the Minister's Round Table on Local Governance (2001).

The Report recognizes that New Brunswick's rural and urban communities have changed and will continue to change, and that the local government system needs to be reorganized in a gradual manner in order to accommodate those changes.

Building upon the customs and practices of citizens in unincorporated areas, some of the recommendations are targeted at laying the foundation for the gradual acquisition of local powers in unincorporated areas in order to strengthen the governance of today's communities. One of these recommendations is also aimed at achieving a better local government-community fit, where the powers exercised locally match the capacity and the geographic boundaries of the communities served.

Other recommendations are targeted at improving existing regional service commissions and at providing a mechanism for communities to voluntarily and formally enter into arrangements for the shared provision of other services.

One recommendation points to the need to articulate the planning goals to be pursued, and the need to provide communities with the ability to collectively act, in order to ensure the sustainable development of urban and rural communities.

Engaging citizens in the process of change, with the technical and financial assistance of the provincial government, is the purpose of another recommendation.

While recognizing that these proposed changes will not address all the social, economic and environmental problems that New Brunswick communities are facing, members of the Select Committee believe that its recommendations will go a long way in providing communities with the tools they most need and desire.

Public Consultation - purpose, process and participation

In December 2000, the Honourable Kim Jardine, Minister of the Environment and Local Government, established a Round Table on Local Governance with key stakeholders to examine various issues confronting the local governance system in New Brunswick. The Round Table presented its report, "A Vision of Local Governance", to the Minister on June 29, 2001. In total, 16 recommendations were formulated by the Round Table pertaining to local governance in unincorporated areas, regional collaboration and service delivery, the financing of local governments and property taxation in the unincorporated areas.

Accepting in principle the direction outlined in the report of the Round Table, the provincial government announced on October 11, 2001 that it was undertaking a three-part approach to pursue the necessary work of consultation and technical research in response to the report.

The Department of Finance was mandated to conduct an in-depth review of the cost of provincially-provided local services (e.g., policing, roads) in the unincorporated areas (the 65¢) and assessing the feasibility of these costs being applied to all property owners in unincorporated areas.

A working group, co-chaired by the Department of the Environment and Local Government and the Department of Finance, with representatives from the three municipal associations and local service districts, was established to make recommendations for new provincial-local funding arrangements.

The provincial government also decided to act upon the recommendation that a comprehensive consultation process be conducted to explore acceptable and appropriate local governance models and regional service delivery structures.

Therefore, an all-party Select Committee of the Legislative Assembly on Local Governance and Regional Collaboration was established on December 18, 2001 and charged with the responsibility for conducting public consultation relating to the following three recommendations of the Minister's Round Table on Local Governance:

1. That at the present time, acceptable options for the unincorporated areas of the province to voluntarily achieve local governance include:
    - *Community District (in conjunction with a regional structure)*
    - *Enhanced Rural Community (in conjunction with a regional structure)*
    - *Incorporation as a Rural Municipality*
    - *Annexation to, or incorporation as, a Municipality;*

2. That a multi-service body be established in each region of the province to provide for:

- *The delivery of the services of land use planning, solid waste management and economic development on a regional basis*
- *A mechanism to arrange for, and/or deliver services on a regional, and possibly on a sub-regional or local basis*
- *A mechanism to manage facilities and infrastructure that have regional benefit*
- *The potential to achieve cost savings through economies of scale and the reduction of duplication*
- *Greater effectiveness in dealing with issues that cross jurisdictions and improvement of co-operation among the various administrative units*
- *Accountability to communities served in regards to services delivered on their behalf*
- *Fair sharing of services between and among communities (sharing of decisions related to the services and sharing their costs)*
- *More and better land use planning at the local and regional levels*

3. That a regional planning tool be developed to bring about improved co-ordination and linkages between communities in terms of land use planning, infrastructure development and the protection of the natural environment

The Committee was composed of Claude Williams, Chair, Milt Sherwood, Vice-Chair, Jody Carr, Rose-May Poirier, Madeleine Dubé, Eric MacKenzie, John Betts, Réjean Savoie, Gaston Moore, Eric Allaby, Marcelle Mersereau, Roland Haché, and Elizabeth Weir.

The Committee held 13 days of public hearings throughout the province during the months of February and March of 2002. Public hearings were held in Dalhousie, Bathurst, Inkerman, Oak Bay, Hampton, Salisbury, Douglastown, Grand Barachois, Bouctouche, Upper Kingsclear, Hartland, and Saint-Joseph-de-Madawaska, while the final public hearing took place in Fredericton in the Legislature's Council Chamber.

Individuals, organizations and representatives of municipalities, local service districts, and regional service commissions were invited to make a presentation and/or submit a written brief to the Committee. New Brunswickers have responded with a keen interest in the Round Table report and the public consultation process. Approximately 1,350 citizens attended the public hearings, and the Committee listened to more than 225 presentations and received 140 written briefs.

Citizens from 111 local service districts, representing 41 per cent of the 269 local service districts, made presentations and/or submitted written briefs to the Committee. Almost all of the 103 municipalities were represented in presentations made, and/or written briefs submitted to the Committee, by the three associations representing municipal elected officials in New Brunswick. Also, about 50 municipalities made a presentation and/or submitted a written brief to the Committee on their own or in collaboration with other municipalities in their region.

Five District Planning Commissions and six Solid Waste Commissions made a presentation or submitted a written brief on their own to the Committee. Both the New Brunswick Association of District Planning Commissions and the New Brunswick Association of Solid Waste Commissions made a presentation and submitted a written brief to the Committee on behalf of the members of the commissions. No representatives from the Economic Development Commissions took part in the public consultation process.

It is important to note that 96 of the 111 local service districts, from which citizens made presentations and/or submitted written briefs, have an advisory committee, which means that 61 per cent of the local service districts with an advisory committee took an active part in the public consultation. On the other hand, only 15 local service districts, representing just 13 per cent of local service districts without an advisory committee, took an active part in the public consultation.

Information sessions on the Round Table report provided by the Department of the Environment and Local Government prior to the public consultation were only directed at members of local service district advisory committees. Furthermore, although public notice of the public consultation process by the Select Committee was targeted to all New Brunswickers, invitation letters could only be sent by the Committee to the local service districts with an advisory committee and/or with a recognized community organization, such as a recreation council.

This may explain why most participants in the public consultation were from those local service districts with an advisory committee, and why many citizens mentioned to the Select Committee that they were not provided with adequate information about the Round Table report and the public consultation process, as well as with sufficient time and support to meaningfully participate in the process and to comment on a preferred option. It is also important to note that many participants perceived they had to choose one of the options suggested by the Round Table, rather than to simply comment on those options.

Without at least some form of local representation, it was difficult to seek the participation of citizens of local service districts without an advisory committee in the public consultation process. As the process of change evolves, it will be important to facilitate the involvement of all New Brunswickers.

The Committee would like to thank the many presenters who appeared before the Committee at the public hearings and all the individuals and organizations who submitted written briefs. As well, the Committee wishes to thank everyone who attended the hearings and took part in this important process for New Brunswick. The Committee's report and recommendations are based on the insightful and beneficial feedback it has received from the many New Brunswickers who made their views known to the Committee.

Executive Summary

On December 18, 2001 the all-party Select Committee of the Legislative Assembly on Local Governance and Regional Collaboration was established and charged with the responsibility for conducting public consultation to explore acceptable and appropriate local governance models and regional service delivery structures, in response to three recommendations of the Round Table on Local Governance (June 2001).

The Committee held 13 public hearings throughout the province during the months of February and March of 2002. New Brunswickers have responded with a keen interest in the Round Table report and the public consultation process. About 1,350 citizens attended the public hearings, and the Committee listened to more than 225 presentations and received 140 written briefs.

The Committee's recommendations found in this report are based on the insightful and beneficial feedback it has received from the many New Brunswickers who made their views known to the Committee. The recommendations also reflect the Committee's own examination of the organization of community governance in New Brunswick and of the Round Table report.

Community Governance in Unincorporated Areas...

The four options put forward by the Round Table did not appear to meet the different needs and desires across unincorporated areas to adopt a form of local government for the governance of their community. While the Community District put forward by the Round Table was intended to provide a minimal form of local government, most participants rejected this option. Even as a few unincorporated areas demonstrated an interest in the other options (Municipality, Rural Municipality, Enhanced Rural Community), most unincorporated areas would not be willing to try these options.

On the other hand, citizens from unincorporated areas also expressed interest in acquiring local representation and some basic local powers to plan the future of their community and meet their local servicing needs. However, public input was clear that if citizens of unincorporated areas are to accept change and acquire powers through a local government, the approach pursued by the provincial government should:

- Recognize and build upon the governance currently exercised by communities
- Be flexible enough to fit the different needs and desires across communities
- Allow communities to acquire local powers as they are ready
- Enable communities to be in control of the change

The aim should be to enable unincorporated communities to gradually acquire the powers they need and desire in order to facilitate the exercise of community governance for the building of sustainable communities.

In light of the public input received, the existing local service district structure could be modernized as follows to achieve such an approach:

- All local service districts should be encouraged to examine their geographic boundaries and reorganize them as necessary to reflect and serve the communities of today
- Each local service district should elect local representatives through the municipal election process
- Each local service district should be granted the local power to adopt and enforce a land use/community plan
- Each local service district should be able to choose to take on additional local powers, as it is ready

Municipalities and unincorporated areas should also be encouraged to work together toward reorganizing their geographic boundaries in order to reflect and serve present-day communities. In addition, since some municipalities have difficulty in fulfilling their basic service powers, it may be appropriate to provide them with the opportunity to become a local service district, while retaining those local powers they are able to fulfill.

Arrangements for the Shared Provision of Services...

The Multi-Service Body recommended by the Round Table did not receive much support. The general public input was that "while such a structure looks nice on paper, it will not work on the ground". Most people feel that improvements could be made to the existing Regional Commissions, and do not see the need for their integration into one regional service body.

Measures could be undertaken to improve the provision of land use planning and solid waste management services:

- Complete the establishment and restructuring of regionally-based District Planning Commissions to serve all local service districts and municipalities in all regions of the province
- Improve District Planning and Solid Waste Commissions
    - Allow local service districts to appoint their members
    - Require each commission to adopt a multi-year service plan and an annual review of that plan, in consultation with participating municipalities and local service districts
    - Require a double-majority support for the making of significant decisions

There is also a need to develop a legislative framework to enable municipalities and local service districts to voluntarily and formally design and review arrangements for the shared provision of other services and to resolve disputes.

Planning Tools...

The social, economic and environmental public costs that have resulted from a lack of local planning in unincorporated areas, are also due to a lack of planning at the provincial and regional level. For example, when industrial developments locate in areas that are not designated and do not have adequate services in place, there is a lack of provincial direction and a lack of regional ability to act on these issues.

A comprehensive and integrated Provincial Planning Policy should be developed to articulate the goals to be pursued by the provincial government, municipalities and local service districts for the building of sustainable urban and rural communities. In turn, a regional planning tool would enable the local service districts and municipalities of each region to formulate a plan for their region in order to address their common and conflicting needs and interests, while achieving the provincial planning goals.

Public Participation in the Process of Change...

If people are to accept changes, they need to be part of the process and able to influence the resulting changes. If there is to be trust between the provincial government, municipalities, local service districts, and Regional Commissions in the process of change, it will be essential to make adequate provision for the views of different interests to be expressed and taken into account in decisions made.

Public input was clear that if the process of change, whether initiated by the community or the provincial government, is to meet the expectations of citizens, the provincial government should:

- Seek and facilitate the involvement of all stakeholders
- Support the involvement of stakeholders with technical and financial assistance
- Provide sufficient time and adequate information for all stakeholders to fully assess and understand changes
- Establish local and regional committees to facilitate the sharing of information
- Require the support of citizens in each local service district and municipality
- Provide for an assessment of the costs and fiscal implications of changes
- Provide for the training of elected representatives

This means that the provincial government should work with all local service districts, municipalities, and Regional Commissions in the process of change, providing necessary leadership, resources and support.

Recommendations

Community Governance in Unincorporated Areas

1. Encourage local service districts and municipalities to examine their geographic boundaries and reorganize them as necessary to reflect and serve the communities of today.

2. All local service districts should elect local representatives through the municipal election process.

3. Each local service district should have the local power for land use/community planning.

4. Provide the legislative framework for each local service district to choose to take on additional local powers, as it is ready.

Arrangements for the Shared Provision of Services

5. Complete the establishment and restructuring of regionally-based District Planning Commissions to serve all local service districts and municipalities in all regions of the province.

6. Improve District Planning and Solid Waste Commissions.

This includes:

- Allowing local service districts to appoint their members
- Requiring each commission to adopt a multi-year service plan and an annual review of that plan, in consultation with participating municipalities and local service districts
- Requiring a double-majority support for the making of significant decisions

7. Develop the legislative framework to empower local service districts and municipalities to design and review arrangements for the shared provision of services and to resolve disputes.

Planning Tools

8. Complete the development of a comprehensive and integrated Provincial Planning Policy.

Public Participation in the Process of Change

9. Local service districts, municipalities and regional commissions must be engaged in the process of change, with the technical and financial assistance of the provincial government.

   The provincial government should:

- Seek and facilitate the involvement of all stakeholders
- Support the involvement of stakeholders with technical and financial assistance
- Provide sufficient time and adequate information for all stakeholders to fully assess and understand changes
- Establish local and regional committees to facilitate the sharing of information
- Require the support of citizens in each local service district and municipality
- Provide for an assessment of the costs and fiscal implications of changes
- Provide for the training of elected representatives

Overview of Recommendations

Community Governance in Unincorporated Areas

1. Encourage local service districts and municipalities to examine their geographic boundaries and reorganize them as necessary to reflect and serve the communities of today.

Encourage local service districts to reorganize their geographic boundaries...

Local service districts were established for the purpose of providing local services to unincorporated areas according to local preferences (e.g., street lighting, community services, recreational facilities, etc.). As such, local service districts are service areas, not local governments.

About 100 local service districts were first established in 1966, with geographic boundaries closely aligned to the boundaries of parishes. However, as demand for services increased over the last 36 years, areas within those initial districts became additional local service districts. Changes to where people live, work and conduct their daily activities have further led to creating the situation where the geographic boundaries of today's local service districts do not always match present day communities. Today, about 275,000 people live in unincorporated areas, which are divided into 269 local service districts.

The fragmentation of communities into several local service districts hinders the ability to act collectively on those issues that have a strong influence on their common social, economic and environmental well-being. However, some participants in the public consultation expressed a desire to preserve their geographic boundaries because they feel a sense of community with their local service district, and fear that they would lose control of the services they receive and the property tax they pay.

Building upon the past, the alignment of geographic boundaries with present settlement and community relationships (e.g., social, economic, service) and people's relation with the natural environment (e.g., watersheds) should be encouraged. As such, a process that would assist local service districts in identifying options for reorganizing their boundaries and assessing the associated benefits and costs should be initiated and facilitated by the provincial government. Any decision to reorganize boundaries should require the support from the citizens of each local service district.

As well, every effort should be made to preserve citizens' sense of community. When two or more existing local service districts become one, each existing district could become a ward. This would enable the election of one or more representatives from each ward (former local service district), the provision of the same/existing range, scope and level of services in each ward, and the setting of the property tax rate in each ward that would reflect any differences in the services provided among the wards.

Local service districts should consider various factors when studying the feasibility of reorganizing their boundaries:

- Environmental issues such as shared watersheds
- Social ties
- Economic ties
- Service ties
- Shared sense of community and history
- Shared suburban or rural character
- Willingness to work together

Encourage municipalities to reorganize their geographic boundaries...

Some municipalities have a small, dispersed and/or declining population as well as a more or less stagnant tax base, which is limiting their capacity to adequately fulfill their local responsibilities. Several unincorporated areas have been merged with (annexed to) municipalities over the last 30 years. However, the geographic boundaries of municipalities continue to remain largely fixed, while the areas they serve often extend beyond their geographic boundaries and into adjacent unincorporated areas where the population is growing and demands for services are increasing.

The alignment of the geographic boundaries of each municipality with present settlement and community relationships should be encouraged. The process should be initiated by municipalities or unincorporated areas (local service districts) and facilitated by the provincial government with feasibility studies. The decision to reorganize their boundaries and be represented and served by the same local government should require the support from the citizens in each affected area.

Simultaneous study of potential boundary changes...

Local service districts may wish to simultaneously study the feasibility of reorganizing their boundaries with one or more local service districts or municipalities, and then decide if this would be more beneficial than keeping existing boundaries.

2. All local service districts should elect local representatives through the municipal election process.

Although local service districts have very dedicated members on their Advisory Committees, many participants in the public consultation expressed strong support for the election of their local representatives through the municipal election process.

Each local service district should have an Elected Committee. For the purpose of electing representatives to the Committee, the *Municipal Elections Act*, with appropriate modifications, should be adopted.

When two or more existing local service districts become one, each existing local service district could become a ward to enable the election of one or more representatives from each ward to the Committee.

This Elected Committee would provide community members with a structure that can exercise local power and accountability and represent and serve the interests of the community. It would provide a legitimate and recognized voice when working with other local service districts, municipalities and the provincial and federal governments. The Elected Committee would also be able to appoint its members to the Solid Waste and District Planning Commissions.

When citizens of local service districts elect their representatives, they expect to be meaningfully involved in the decisions of their Committees. If there is to be trust between those elected to represent and serve unincorporated areas, and those who elected them, it will be important to provide open houses, public meetings, town hall meetings, or advisory committees for the views of different interests to be expressed and taken into account in reaching decisions.

3. Each local service district should have the local power for land use/community planning.

Some unincorporated areas have grown significantly over the last three decades, especially around the major municipalities, and continue to grow. Although all local service districts are receiving planning services, such as building permits and subdivision approvals, through the Rural Planning District Commission or a regionally-based District Planning Commission, those tools are limited in their ability to ensure that different types of development (e.g., residential, commercial, institutional, recreational, resource) take place only in suitable locations.

Indeed, the lack of land use/community plans results in significant social costs when developments take place where they conflict with traditional rural activities, economic costs when development takes place where it costs more to service, and environmental costs when rural resources are lost as developments replace farms, forest and wildlife habitats.

As we look to the future, the public costs associated with not having a land use/community plan in all communities of the province are simply too important to not ensure that all communities have this power. Since all local service districts are already paying for planning services provided by District Planning Commissions, all they need is the local power and elected representatives to adopt and enforce a community plan.

Under the leadership of the provincial government, education should also be provided to enable people to understand land use/community planning, the reason it is important and necessary, the planning goals pursued by the provincial government, the powers of their Elected Committee, the services provided by their District Planning Commission, and how they can participate in the planning process with their Elected Committee.

4. Provide the legislative framework for each local service district to choose to take on additional local powers, as it is ready.

The approach undertaken by the provincial government should be flexible enough to fit the different needs and desires across local service districts to acquire local powers through a local government. The aim should be to enable local service districts to choose to acquire powers beyond community planning, as they are ready.

Each local service district should be incorporated and a legislative framework provided for taking on additional authority. This includes powers to provide services (e.g., fire protection, recreation facilities, garbage collection, street lighting), corporate powers (e.g., ownership of lands, buildings and equipment, appointment of administrative and operational staff, entering into arrangements for the shared provision of services with other local service districts and municipalities), by-law making powers (e.g., regulation of noise causing public nuisance, outdoor exhibitions and concerts), and financial powers (e.g., borrowing for capital projects, adoption of budgets, fixing of tax rates and user fees).

The decision for each local service district to take on any additional local power should provide for an assessment of the benefits and costs and a meaningful opportunity for public input.

The provincial government should continue to assume the local powers and the Municipal Service Representatives should continue to administer local services, other than for community planning, until such time as the local service district chooses to assume any additional powers.

The provincially provided local services of policing and roads should also remain a provincial responsibility. However, the Departments of Public Safety and Transportation should consult the Elected Committee of each local service district in the provision of policing and road services.

Provide municipalities with the opportunity to become a local service district...

Municipalities that have a limited capacity to raise the required revenues from their own tax base to adequately fulfill their basic service powers as a municipality (e.g., roads, policing, fire protection), should be provided with the opportunity to become a local service district, while retaining the local powers they are able to fulfill.

Arrangements for the Shared Provision of Services

5. ***Complete the establishment and restructuring of regionally-based District Planning Commissions to serve all local service districts and municipalities in all regions of the province.***

About 100 local service districts are not yet served by a regionally-based District Planning Commission, and about 35 municipalities do not have the opportunity to be served by a regionally-based District Planning Commission. A few municipalities have not joined an existing District Planning Commission.

Since all local service districts in New Brunswick would now acquire the power to adopt and enforce a community plan, and regional planning would be pursued, it becomes very important to complete the establishment and restructuring of regionally-based District Planning Commissions to serve all local service districts and municipalities in all regions. This would include the establishment of a regionally-based District Planning Commission in the regions of southern Victoria/Carleton, York/Sunbury/part of Queens, and Charlotte County. It would also require the reorganization of the boundaries of some of the existing commissions to serve the remaining local service districts and municipalities.

All municipalities should participate in regionally-based District Planning Commissions to share the provision of regional planning services with the other communities of their region, but not necessarily the provision of local land use services.

6. Improve District Planning and Solid Waste Commissions.

This includes:

- Allowing local service districts to appoint their members
- Requiring each commission to adopt a multi-year service plan and an annual review of that plan, in consultation with participating municipalities and local service districts
- Requiring a double-majority support for the making of significant decisions

Allowing local service districts to appoint their members:

The appointment of members representing unincorporated areas on Solid Waste and District Planning Commissions by the Minister of the Environment and Local Government should no longer be required since each local service district will have an Elected Committee with the authority to make such appointments. However, there will be a need to re-structure District Planning and Solid Waste Commissions to accommodate these appointed members.

All municipalities, irrespective of their size, already appoint only one member on their Solid Waste Commission. Furthermore, the requirement of a double majority support for the making of significant decisions would eliminate the need for large municipalities to appoint more than one member on their regionally-based District Planning Commission in order to have a level of control in proportion to their respective share of the total service costs.

However, given the current number of local service districts (269) and municipalities (103), it may not be practical or manageable to have each municipality and local service district appoint one member on each commission. The average number of members on a Solid Waste Commission would then be 31, while the average number of members on a District Planning Commission would be 25.

As the geographic/jurisdictional boundaries of local service districts and municipalities reorganize to reflect the communities of today, their number will likely be reduced. This would then reduce the membership to a reasonable number. However, if after the reorganization of boundaries, the number of municipalities and local service districts results in some of the Commissions being too large, then an alternative may be for groupings of local service districts and municipalities, representing equal shares of the region's population and/or tax base, to appoint members.

Requiring each commission to adopt a multi-year service plan and an annual review of that plan, in consultation with participating municipalities and local service districts:

While many Commissions make substantial efforts to communicate with participating municipalities and local service districts, there is no requirement for communities and Commissions to agree on the scope and level of services to be delivered.

Present budgeting and reporting requirements fall short of providing a comprehensive, transparent and effective process for participating communities to know about and judge their Commissions' performance, and to set improvement targets with their Commissions.

District Planning and Solid Waste Commissions, in consultation with all participating municipalities and local service districts, should be required to adopt multi-year service plans and annual reviews of those plans. Each Commission would also submit its multi-year service plan and the annual review to the Minister of the Environment and Local Government for review and acceptance to ensure that the plan meets provincial standards.

Each Commission would, in its multi-year service plan, specify the scope and level of service that will be delivered and the anticipated costs of providing those services to participating municipalities and local service districts. The annual review would evaluate the performance and set needed improvement targets for the multi-year service plan.

A strategy should also be developed to train and/or attract needed Planners to District Planning Commissions, in order to enable them to effectively and equitably meet the existing and future servicing needs of participating municipalities and local service districts.

Requiring a double-majority support for the making of significant decisions:

Significant decisions that affect the scope, level and cost of services provided by the District Planning and Solid Waste Commissions, such as the adoption of the annual budget, the borrowing of money, the adoption of the multi-year service plan and its annual review, should be supported by a double majority: 1) an appropriate majority of the members, 2) that must also represent a majority of the population and/or tax base of the region served by the Commissions. The double majority formula encourages negotiation in order to achieve compromises for the benefit of all participating communities.

In addition, since the business and affairs of Solid Waste Commissions are controlled and managed by the members only, the election of executive officers on Solid Waste Commissions should no longer require the support of a two-thirds majority of the members/participating communities representing a two-thirds majority of the population of the region.

7. ***Develop the legislative framework to empower local service districts and municipalities to design and review arrangements for the shared provision of services and to resolve disputes.***

Designing & reviewing arrangements...

Beyond the regional commissions, (Solid Waste and District Planning Commissions), there is a lack of a mechanism to enable local service districts and municipalities to design and review arrangements for the shared provision of services, such as recreational, library or other facilities. Without being provided with such an enabling tool, communities will continue to be reluctant to work together in the provision of these services.

A legislative framework should be developed to enable municipalities and local service districts to design and review arrangements: the service shared, the associated service costs, and control over the service.

Resolving disputes...

Even with the best intentions, there is always a potential for conflicts between communities involved in a service arrangement. Thus, there should also be a mechanism to help resolve such conflicts.

Planning Tools

8. Complete the development of a comprehensive and integrated Provincial Planning Policy.

The social, economic and environmental public costs that have resulted from a lack of local planning in unincorporated areas, are also due to a lack of planning at the provincial and regional level. For example, when industrial developments locate in areas that are not designated and do not have adequate services in place, there is a lack of provincial direction and a lack of regional ability to act on these issues.

A comprehensive and integrated Provincial Planning Policy should be developed to articulate the goals to be pursued by the provincial government, municipalities and local service districts for the building of sustainable urban and rural communities. These goals would include:

- Protecting watersheds for suitable quality and quantity of ground and surface water
- Protecting agricultural and forest lands
- Locating commercial and industrial developments in designated and serviced areas
- Limiting public costs
- Allocating public costs to beneficiaries
- Moving traffic efficiently and safely

A Provincial Planning Policy should be limited to the articulation of the overall goals to be pursued. A regional planning tool would enable the local service districts and municipalities of each region to formulate a plan for their region in order to address their common and conflicting needs and interests, while achieving the provincial planning goals. A regional plan would also guide the preparation and review of local land use/community plans so they meet the needs and interests of each community, while addressing the collective needs and interests of all communities of the region.

Public Participation in the Process of Change

9. Local service districts, municipalities and regional commissions must be engaged in the process of change, with the technical and financial assistance of the provincial government.

This includes:

- Any reorganizing of geographic/jurisdictional boundaries
- Undertaking land use/community planning
- Electing local representatives
- Taking on additional local powers
- Adding or deleting a local service
- Changing the status of municipalities
- Expanding District Planning Commissions
- Improving Solid Waste and District Planning Commissions

- Undertaking arrangements for the shared provision of services
- Undertaking regional planning

If people are to accept changes, they need to be part of the process and able to influence the resulting changes. If there is to be trust between the provincial government, municipalities, local service districts, and Regional Commissions in the process of change, it will be essential to make adequate provision for the views of different interests to be expressed and taken into account in decisions made.

Public input was clear that if the process of change, whether initiated by the community or the provincial government, is to meet the expectations of citizens, the provincial government should:

- Seek and facilitate the involvement of all stakeholders
- Support the involvement of stakeholders with technical and financial assistance
- Provide sufficient time and adequate information for all stakeholders to fully assess and understand changes
- Establish local and regional committees to facilitate the sharing of information
- Require the support of citizens in each local service district and municipality
- Provide for an assessment of the costs and fiscal implications of changes
- Provide for the training of elected representatives

This means that the provincial government should work with all local service districts, municipalities, and Regional Commissions in the process of change, providing necessary leadership, resources and support.

PART 1 - Community Governance in Unincorporated Areas

The enabling role of local government in the exercise of community governance...

The community is the smallest entity in society where social, economic, cultural, and environmental aspects meet and interact. Its relevance in our society as a treasured entity resides in the collective functioning of individuals for the meeting of collective needs, instead of mere aggregates of people, who tend not to share and act on common interests and goals.

When people share a strong sense of community they are motivated to collectively act on situations they find undesirable or to create situations they find to be more desirable. Where there is a strong sense of community among citizens, they perceive that they are part of the community, that they have influence over the need-fulfillment activities of the community, that their needs can be met through their individual-community association, and that they share a positive history and experiences with the other members of the community.

Increasingly, we are learning about the need for a sustainable society: one which can last in the long term, one which meets human needs without depleting natural resources. We simply cannot have a sustainable province without sustainable communities: communities that are able to retain a population base, generate jobs, build a tax base that pays for needed services, and that make efficient use of public infrastructure, facilities, services, land and natural resources.

The exercise of community governance is key to building a strong sense of community among citizens, and in turn to building sustainable communities. Community governance reflects that community needs can best be met through community resources and the exercise of local powers. Governance of a community takes place when the various actors of the community (citizens, businesses, voluntary agencies) come together to match community resources with community needs, while accessing the enabling tools of government (local, provincial or federal) when needed.

Community governance is more than just the activity of the local government. Governance is something the community itself does, with local government acting in an enabling role. The role of the local government is to enable community governance by providing the local powers required to meet the needs of all of the actors within the community - citizens, business, voluntary groups, visitors and others. Powers provided to a local government are resources that can significantly contribute to building a sense of community and developing a sustainable community.

I. What did the Round Table on Local Governance say about local/ community governance in unincorporated areas?

Issues identified...

The Round Table on Local Governance was of the opinion that unincorporated areas are facing a number of issues, many of which could be attributed to the lack of formal community governance, including:

- Lack of a local body that can make decisions on behalf of the community on matters of local concern and that is formally recognized by members of the community, other communities and the provincial government. The local service district Advisory Committees that are in place and elected through a vote at a public meeting have no authority to make decisions. The Rural Community structure with a committee elected through the municipal election process only provides decision-making authority over land use planning
- Citizens less interested in getting involved in local affairs because of their limited influence on the decisions that affect their community (local decisions are made by the provincial government)
- Lack of land use plans, which often leads to land use conflicts, the deterioration of water supplies, the loss of community character and more costly solutions for water, sewage and roads when urban-type services are desired
- Inability to regulate other activities such as noise causing public nuisance, dangerous or unsightly premises or outdoor exhibitions and concerts
- Lack of corporate powers to provide for the ownership of properties and the vesting of lands for public purposes
- The division of natural communities into several local service districts, resulting in the weakening of people's ability to make decisions for the betterment of their community as a whole
- Lack of control over the local budget and local property taxation
- Lack of power to borrow for capital projects in the same way as municipalities
- Lack of community control over the appointments of members on District Planning, Solid Waste and Economic Development Commissions (the Minister appoints representatives from unincorporated areas)
- Lack of ability to influence decisions over the services provided by municipalities when citizens benefit from those services and are asked to share the costs

The Round Table concluded that there are gaps to be filled in order to enable unincorporated communities to take charge of their future and was of the opinion that they needed to be provided with appropriate options in order to be ready to exercise local governance.

Principles to be pursued...

The Round Table formulated several principles to guide the development of potential options, including:

- A form of local governance for all citizens: Elected representation through formal community-wide elections, universal suffrage, accountability of representation, and responsibility and authority
- Recognition of the uniqueness of jurisdictions: Recognizing and accommodating the uniqueness of communities across the province (e.g., not all unincorporated areas are rural, not all are interested in full-scale local government)
- Restructuring that is community-driven, facilitated by government: Changes should, as much as possible, be driven by the communities themselves, while the province should play a facilitation role in making the changes happen

- Communities proactive in working towards local government: It is important for communities to understand the benefits and costs of taking charge of their future
- Taxation with local representation: If property owners are to be taxed for services, they must be formally represented in the making of service decisions

Recommended Options for community governance...

The Round Table proposed three new options, with different levels of local control and cost implications, in an attempt to accommodate the various interests in local governance across the province. As well, the Round Table felt that the existing municipal option through incorporation or annexation should also be considered. These new options, put forward for discussion with a larger audience, included:

1. Rural Municipality
2. Enhanced Rural Community
3. Community District

1. Rural Municipality

A Rural Municipality would be a body corporate established to serve a community of interest that would generally include more than one former local service district. Similar to a municipality, a Rural Municipality would also have a council elected at the triennial municipal election. A Rural Municipality would have the same service, corporate, by-law and taxation powers as a municipality, except for the provision of road maintenance and policing services, which would continue to be provided by the provincial government.

2. Enhanced Rural Community

An Enhanced Rural Community would be a body corporate established to serve a community of interest that would generally include more than one former local service district. Residents would elect representatives to serve on a committee at the triennial municipal election. In turn, members of the committee would select their own officers.

An Enhanced Rural Community would also have the same service, corporate, by-law and taxation powers as a municipality, except for the provision of road maintenance and policing services, which would continue to be provided by the provincial government.

Each Committee would be the decision-maker for local services, while a Regional Service Body would provide an office with the necessary staff to deliver services on behalf of a number of Enhanced Rural Communities, thereby enabling them to share and reduce administrative and service delivery costs.

3. Community District

A Community District, through a Regional Service Body, was designed to provide a minimal form of local governance to unincorporated areas. A Community District would remain an unincorporated area and would be established to serve a community of interest that would generally include more than one former local service district, with that local service district now becoming a local service area.

Residents of a Community District would choose one or more representatives at the municipal triennial election to serve on the board of a Regional Service Body that would be responsible to provide local services and to regulate local activities and the use of land. The provision of road maintenance and policing services would continue to be the responsibility of the provincial government.

The board of the Regional Service Body would include representatives appointed by and from municipal councils. Residents of a Community District or of a local service area within a Community District could also choose to elect a local committee that would work with their representative(s) on the board.

Prior to the board of the Regional Service Body making a decision to provide a service (e.g., fire protection, recreation, street lighting) or adopting a by-law for an entire Community District or for a local service area within a Community District, residents would first go through a local voting process to decide if they wish to have the service provided or the by-law adopted. Each service provided in a Community District would have a defined service boundary and the associated costs would be recovered from the taxpayers within the defined service boundary.

II. What did the Select Committee hear from members of the public about the local service district and Rural Community?

Local service district...

Some participants in the public consultation said the local service district adequately meets the governance needs of their communities, and provided the following views:

- We receive good service from the Municipal Services Representative with minimal bureaucracy
- We are satisfied with our representation through the Advisory Committee (a form of accountability) and the services received
- The local service district, with an Advisory Committee, is a simple, cost-effective and volunteer-based structure that is well suited for the very rural areas
- Our local service district has enabled us to achieve results and collaborate with the provincial and municipal governments

On the other hand, other participants felt that the local service district does not adequately meet the governance needs of their communities, and provided the following views:

- The Advisory Committee is a waste of time and largely irrelevant
- The decisions that affect our community are made by others outside our community - we have virtually no voice on how we are governed, how we are taxed, or how we are provided with services essential for our well-being and quality of life
- We have no local staff to support volunteer efforts
- We cannot officially call a public meeting to discuss local matters (only the Minister may do so)
- We lack training and guidelines regarding the Advisory Committees' roles and responsibilities
- We have no or little say when purchasing a service from a municipality

- There are problems regarding rural development, the environment, the protection of agricultural land, land use planning and relations with municipalities

Rural Community...

The Rural Community of Beaubassin-East reported that the preparation of a common rural plan for the six distinct areas of the community (former local service districts) has fostered the collaboration of all the traditionally separated entities, and was a good first step to undertake as a Rural Community. They also noted that an Elected Committee has increased residents' expectations for local decisions beyond land use planning that they have not been able to meet (e.g., regulating outdoor concerts) and expressed their desire to be able to act on community issues.

III. What did the Select Committee hear from members of the public about community governance?

No need to change...

Some said that there is no need to change the local service district for other options and offered the following views:

- New local governance options could result in higher taxation and less representation and services
- People are not prepared to commit the extra time to assume local governance
- We have what we need - a good volunteer-based Advisory Committee, Fire Brigade and Recreation Council
- We do not need to elect our representatives through the municipal election process - we work well with our Municipal Services Representative (MSR) and our Member of the Legislative Assembly (MLA)
- We do not need another level of bureaucracy

Need for more local governance...

Others, however, stated the need for improved local governance for the following reasons:

- To have locally elected representatives to whom we can express our concerns instead of a government employee
- To make decisions and bring decisions closer to community members
- To plan the use of land in our community
- To support volunteer efforts
- To have the power to borrow for capital projects
- To hire administrative staff
- To control local elective services and our tax rate
- To own land and buildings
- To be involved in decisions over the services shared with municipalities

People's interest in local governance is generally a result of either dissatisfaction with the conditions of their local service districts and/or a desire to create a better future for their communities through increased local decision-making authority.

Electing representatives through the municipal election process...

Although many local service districts have very dedicated members on their Advisory Committee, citizens of unincorporated areas expressed strong support to elect their representatives through the municipal election process. They felt that the present method of selecting members of their Advisory Committee through a public meeting does not provide the best opportunity to select their representatives.

Citizens said that an Elected Committee would enable them to assume local decision-making authority and accountability, and provide them with a legitimate and recognized voice when working with municipalities, regional service commissions and the provincial government.

Citizens in unincorporated areas want meaningful involvement in the decisions that affect them. They have a culture of making local decisions through local votes. They want decisions that are sensitive to their needs and demands and that truly reflect and serve their collective community interest.

Geographic/jurisdictional boundaries...

Some members of the public felt that grouping local service districts may compromise local interests, be divisive and lead to less say in what goes on locally. They said that citizens know to which community they belong and that there should be no minimum size thresholds for local government units. They suggested that grouping local service districts should be avoided unless citizens decide differently.

However, other presenters felt that the geographic boundaries of some local service districts do not match present day communities and need to be reorganized accordingly.

They suggested that the grouping of local service districts could be initiated by the community or the provincial government and facilitated by the provincial government. They were adamant that this process not be forced.

They also suggested that enabling former local service districts to become wards as part of a grouping of local service districts, for the purpose of representation, service delivery, property taxation and the preservation of community identity, could alleviate the tension between the desire to preserve geographic boundaries and the need to reorganize the territory.

Members of the public suggested that the reorganization of local boundaries could be based on a combination of the following characteristics: watersheds, provincial electoral ridings, significant population and land area, shared interests, history of working together, linguistic and cultural homogeneity, shared sense of belonging and identification to the same place, similar social and economic characteristics, common services and infrastructure, and common community character.

Land use/community planning...

Individuals from both local service districts and municipalities expressed the concern that unplanned residential, commercial and industrial developments in the form of sprawl (on the outskirts of municipalities) and ribbon development (spread of continuous settlement along highways) in unincorporated areas are resulting in significant social, economic and environmental costs for the taxpayers of both unincorporated areas and municipalities.

Social costs...

- Land use conflicts are occurring when residential developments are located next to farms, and when non-resource-based industrial developments are located next to residential areas
- Tensions may arise when a municipality is expected to serve as the vehicle to resolve environmental problems in surrounding areas (e.g., extending its water system to an area that is facing a scarcity or contamination of water supply)
- When ex-urban migrants settle in rural unincorporated areas, they may bring with them their urban life styles and service expectations, which can create tension with those who have been living in those areas

Economic costs...

- Since lots are usually larger and development is generally scattered, it becomes more costly to provide services such as water supply and wastewater systems when those urban-type services are required
- Development does not always take place in designated areas where adequate services and related infrastructure exist or can be provided in a timely, economic manner. Public money follows the individuals' choice about where to live and have their business, instead of the choice of individuals following public money to where adequate services and related infrastructure are in place, and this is not always the most efficient way
- Non-resource-based industrial developments are not located in designated service areas (e.g., municipal industrial parks) that are well suited and located to serve and attract industries, which means that millions of dollars invested in infrastructure by all levels of government are under-utilized and under-productive
- The growth of some municipalities where adequate infrastructure and services exist or can be provided in a timely and affordable manner has stagnated, while adjacent rural suburban areas are growing and require the extension and duplication of services and associated infrastructure (e.g., roads, policing, fire protection). This is not the best use of limited public resources

Environmental costs...

- Rural resources, including our food production capability, are lost forever when non-related developments replace farm and forest lands, as well as environmentally sensitive areas such as wildlife habitats
- Aquifers are overdrawn, groundwater is inadequately recharged and wells are contaminated when too much development is occurring with unsuitable septic systems or in unsuitable locations

- Developments are occurring without fully anticipating and considering environmental issues, such as contamination of water supply from toxic industrial spills

Individuals from local service districts and municipalities emphasized the importance of local land use planning. They considered land use/community planning as the most important gap to fill through the exercise of community governance.

They felt that there is a need to keep rural, rural by fostering the growth of the rural suburban areas, the rural heartland areas and municipalities in a way that will build socially, economically and environmentally healthy communities that make effective, efficient and equitable use of public infrastructure, facilities, services, land and natural resources.

Recreational services...

Members of the public raised the issue of inequities over access, use, cost-sharing and control of recreational services in communities of New Brunswick.

Inequitable access to recreational services...

The provision of adequate recreational services is considered by community members as essential for their well-being as well as being a key factor in integrating and keeping youth in their community.

However, local service districts do not have the corporate power to own lands, buildings and equipment, or the financial power to borrow for capital projects, to provide for publicly funded recreational facilities.

In 2001, the local service districts that have publicly funded recreational services (118) were planning to spend $1.2 million on these services. This represents an average per capita expenditure of only $4, and just over four per cent of their total budget. In comparison, municipalities were planning to spend $5 million on publicly funded recreational services, which represents an average per capita expenditure of $102, and almost 11 per cent of their total budget.

When municipalities try to recover the costs of their recreational services from local service districts through higher user fees, issues of affordability and access to these services arise.

Keeping volunteers involved in providing recreational services is also a challenge. Members of Recreation Councils need to be provided with more technical and financial support in order to continue to provide these services.

Inequitable cost-sharing of recreational services...

While recognizing that many local service districts rely on volunteers and financial resources from private sources for the provision of recreational services, some suggested that a major difference between local service districts and municipalities in the level of public funding is the lower scope and level of services provided in unincorporated areas, as well as the lack of cost-sharing by the taxpayers when benefiting from the municipal recreational services.

The Minister of the Environment and Local Government has (on behalf of aobut 25 local service districts) entered into shared-service arrangements with about 11 municipalities, mostly for the sharing of the capital cost of arenas through property taxation. Also, some local service districts share the operational cost of municipally provided recreation services through property taxation.

Some local service district taxpayers would prefer that only the users of municipal services pay for these through user fees while municipalities would prefer the cost-recovery of services from all taxpayers through property taxation, since user fees can be difficult to administer and may create inequitable access to the services.

Many municipal recreation facilities were built years ago with large amounts of capital funding from the federal and provincial governments. Therefore, sharing the capital costs of those facilities with neighbouring local service districts was often not required nor sought. Further, the provincial government was at that time providing more fiscal transfers to municipalities, which enabled them to fund the operation of those facilities without necessarily requiring financial support from neighbouring communities.

Because these municipal facilities may soon need to be restored or replaced, and with limited funding sources from other orders of governments, municipalities may need assistance to help cover their capital and operational costs.

Inequitable control over recreational services...

Municipalities have built most of their recreation facilities (that may also benefit surrounding unincorporated areas) without consulting with local service districts on exactly what facilities are needed and what they were ready to pay.

Local service districts do not have the corporate and financial powers to own, manage and fund recreation facilities or to directly enter into arrangements for the shared provision of services with municipalities.

Library services...

The library community and other members of the public also mentioned that inequities exist over access, use, cost-sharing and control over library services in communities of New Brunswick.

Inequitable access to library services...

While 30 per cent of New Brunswickers own a library card and borrow over three million items a year, about 29 per cent of New Brunswickers do not have access to a public library.

Inequitable cost-sharing of library services...

The provincial government contributes 70 per cent of library funding, while the provision for library facilities and equipment by municipalities represents 30 per cent.

There are only three libraries located in local service districts and the local contribution to these facilities is only two per cent of the library funding (compared to 30 per cent in municipalities). Also, bookmobiles serve parts of rural New Brunswick for which there is no local contribution through property taxation.

The establishment of a library in a smaller community is a challenge without the assistance of neighbouring communities that may also benefit from the service. The capital and maintenance cost of library facilities and equipment falls to the residents of the community in which the library is located. Cost sharing of library facilities through property taxation could help to alleviate the burden placed on one community, while improving its capacity to provide quality service for all within its service area.

The library community is concerned about cost-recovery for municipally provided library facilities and equipment through non-resident user fees, as it could result in decreasing the number of library memberships, and hinder efforts to address literacy challenges in New Brunswick.

Inequitable control over library services...

Local service districts do not have the corporate and financial powers to own, manage and fund library facilities and equipment or to directly enter into arrangements for the shared provision of library services with the provincial government or neighbouring municipalities.

Fire protection services...

Members of the public have generally spoken very positively about their volunteer fire departments. Similar to public schools, fire departments are seen as the heart and focal point of many communities and a significant source of community pride. Most people would not want to lose their fire department, even if some communities are challenged to provide adequate facilities and equipment, in addition to attracting, retaining and training volunteer firefighters.

Policing and road services...

Most unincorporated areas could not afford to assume the responsibility for their roads because they have too many kilometres of public roads without the necessary tax base, a further consequence of scattered, low-density development along the roads.

Since most unincorporated areas could not provide those services on their own, policing and roads should remain a provincial responsibility.

Administration of local services...

Many participants from unincorporated areas expressed their satisfaction with the administration of their local services provided by the provincial government through the Municipal Services Representatives of the Department of the Environment and Local Government and their MLA. They felt that they do not have the human and the financial capacity to administer their local services on their own, and would prefer that the Municipal Services Representatives continue to do so on their behalf. Some perceived that the administration of services would be too demanding for volunteer elected representatives.

Others would prefer to have a local office with staff to administer their local services, support volunteer efforts, interact with citizens and deal with their needs and demands on a daily basis.

IV. What did the Select Committee hear from members of the public about the local governance options for unincorporated areas proposed by the Round Table?

Community District...

Most participants from local service districts did not support the Community District and offered the following views:

- Other communities would have a say in our local affairs via a Regional Service Body. We are interested in the voluntary sharing of services with other communities, but we do not want to share governance with other communities (especially municipalities)
- A regional board with representatives from all the communities of our region could not and should not decide what is best for our community
- We would be overpowered and controlled by large municipalities
- Our Advisory Committee would be one step further removed from the provincial government and become redundant
- We would lose our community identity within such a large structure

Enhanced Rural Community and Rural Municipality...

Some participants from local service districts felt that the Enhanced Rural Community or Rural Municipality could possibly suit their local governance needs, and offered the following views:

- We could elect representatives who would be recognized by other communities
- We would gain the ability to regulate local activities (by-laws)
- We could own public properties
- We would have the ability to adopt our own land use plan
- We could borrow for capital projects
- We would have the ability to set aside lands for public purposes
- We would have decision-making authority over our local budget and property tax rate
- We would have decision-making authority for the sharing of services with municipalities
- We could have an office with staff serving as a permanent presence in the community to interact with citizens and to deal with their needs and demands on a daily basis
- We would not have the costly responsibility of policing and roads

A few municipalities mentioned that, given their very limited capacity to raise the required revenues from their own tax base to adequately fulfill their basic service responsibilities as a municipality, the Enhanced Rural Community and Rural Municipality would perhaps be more suitable options for their communities.

Annexation of unincorporated areas to municipalities...

Some members of the public felt that the annexation of unincorporated areas to municipalities may be a means to align the geographic/jurisdictional boundaries of municipalities with the communities and the areas served by municipalities. However, they also recognized that annexation is not always locally desired or affordable, and therefore should not be forced.

Residents of local service districts feared losing their community identity and paying more property taxes if their local service district was annexed to a municipality. Therefore they insisted that any annexation projects should provide for a comprehensive assessment of the benefits and costs to all stakeholders, and be agreed to by affected communities.

Incorporation of unincorporated areas into municipalities...

A few unincorporated areas have expressed interest in becoming a municipality, while recognizing that they may not be able to afford such a structure.

Cost implications...

Participants strongly stated that in order to make informed and effective decisions about how they are to govern themselves, they will need the opportunity, including time, information, and financial and technical support, to assess and understand the benefits and costs.

V. Other solutions put forward by members of the public

We need an evolutionary approach that would enable us to assume more community governance as we are ready.

We should maintain the LSD structure with the following improvements:

- Include the Advisory Committees in the municipal election process
- Allow local service districts to have access to long-term financing for long-lived assets related to elective services (e.g., fire protection, recreation)
- Recognize the authority of the Elected Committees to facilitate public meetings of local residents on issues relating to the services for which they are taxed
- Provide for a level of discretionary monies for the Advisory Committee to allow for incidental expenses
- Maintain the economy of scale that exists from the regional administration offices and the Municipal Services Representatives

VI. Where should we go from here?

Community readiness for a local government...

The four options put forward by the Round Table did not appear to meet the different needs and desires across unincorporated areas to adopt a form of local government for the governance of their community. While the Community District put forward by the Round Table was intended to provide a minimal form of local government, most participants rejected this option. Even as a few unincorporated areas demonstrated an interest in the other options (Municipality, Rural Municipality, Enhanced Rural Community), most unincorporated areas would not be willing to try these options.

On the other hand, citizens from unincorporated areas also expressed interest in acquiring local representation and some basic local powers to plan the future of their community and meet their local servicing needs.

A few municipalities mentioned that the Enhanced Rural Community and Rural Municipality would perhaps be more suitable options for their communities.

Perception of local government...

Some participants from unincorporated areas felt that having a form of local government would hinder rather than facilitate the exercise of community governance. They felt that a local government could take power away from their community.

Some citizens of unincorporated areas have a strong sense of traditionalism and a belief that the past is the best guide to the future. This can have a powerful influence on people. The desire to preserve the traditions and ways of the past can overshadow the value of acquiring local powers that would give their community the ability to act on situations they find undesirable and on creating a better future. Change can be desirable and sometimes is inevitable.

Several obstacles seem to be holding back the desire to change and to acquire local powers through a local government, namely:

- Fear that if they elect local representatives, it would open the door for decisions to be made in a top down, exclusionary process, and lead to uncontrolled increases in property taxation
- Strong sense of traditionalism - Why should we have a local government, we are satisfied with the way our local services have been decided upon and provided
- Lack of knowledge of the existing conditions in their community (i.e., the social, economic and environmental public costs resulting from not having a land use plan in place)
- Lack of a collective vision for the future of the community and lack of knowledge of what should be changed and of what is needed to achieve these changes
- Perception that a local government would take power away, instead of giving power to their community
- Lack of knowledge of the limitations of local service districts, and of the benefits they could acquire through a local government
- Lack of a sense of optimism and confidence that they can make the judgments and the choices that have to be made
- Desire to preserve their sense of belonging and identification to their local service district
- No desire to lose their direct relationship with the provincial government through their Member of the Legislative Assembly and Municipal Services Representative
- Desire to keep the property taxes they are paying at more or less the same level
- No desire for a comprehensive form of local government, such as a municipality. Many would rather stay the same or gain minor local powers

When considering local government for unincorporated areas, it is important to recognize that most local service districts already exercise some level of community governance. Voluntary organizations, such as fire departments, recreation councils, chambers of commerce, churches, tourism associations, watershed protection committees and heritage committees, already contribute in a meaningful way to the social, economic and environmental well-being of their community.

While volunteerism has suffered setbacks due to the economy, the need for dual career families and an aging population, there is still a healthy sense of self-reliance and citizen involvement. In fact, many citizens of unincorporated areas still hold a strong belief that community needs can best be addressed through community resources.

Giving local powers to unincorporated areas through the gradual empowerment of local service districts...

Public input was clear that if citizens of unincorporated areas are to accept change and acquire powers through a local government in order to meet the local servicing needs of all the participants within the community (e.g., residents, businesses, voluntary agencies), the approach pursued by the provincial government should:

- Recognize and build upon the governance currently exercised by communities
- Be flexible enough to fit the different needs and desires across communities
- Allow communities to acquire local powers as they are ready
- Enable communities to be in control of the change

The aim should be to enable unincorporated communities to gradually acquire the powers they need and desire, in order to facilitate the exercise of community governance for the building of sustainable communities.

In light of the public input received, the existing local service district structure could be modernized as follows to achieve such an approach:

- All local service districts should be encouraged to examine their geographic boundaries and reorganize them as necessary to reflect and serve the communities of today
- Each local service district should elect local representatives through the municipal election process
- Each local service district should be granted the local power to adopt and enforce a land use/community plan
- Each local service district should be able to choose to take on additional local powers, as it is ready

Changing the status of some municipalities...

Since some municipalities have difficulty in fulfilling their basic service powers, it may be appropriate to provide them with the opportunity to become a local service district, while retaining those local powers they are able to fulfill.

Changing the geographic/jurisdictional boundaries of municipalities...

Municipalities should be engaged and encouraged in the process of matching their geographic/jurisdictional boundaries with present settlement and community relationships, and should work with neighbouring unincorporated areas to find mutually agreeable and acceptable options.

VII. Recommendations on community governance in unincorporated areas

1. Encourage local service districts and municipalities to examine their geographic boundaries and reorganize them as necessary to reflect and serve the communities of today.

Encourage local service districts to reorganize their geographic boundaries...

Local service districts have been established for the purpose of providing local services to unincorporated areas according to local preferences. Local service districts are service areas, not local governments. About 100 local service districts were first established in 1966 for the purpose of providing fire protection services to all and community services, recreational facilities, street lighting, garbage and refuse collection and disposal to a few.

The geographic boundaries of the initial local service districts were closely aligned with the boundaries of parishes (excluding the municipalities within the parishes). However, as demand for services increased over the last 36 years, areas within those initial local service districts have also become local service districts.

Changes to where people live, work and conduct their daily activities have further led to creating the situation where the geographic boundaries of today's local service districts do not always match present day communities.

Today, about 275,000 people live in unincorporated areas, which are divided into 269 local service districts. Because of this fragmentation of the original local service districts, most have a small population - 170 or 63 per cent have a population of less than 1,000, while another 72 or 27 per cent have a population between 1,000 and 2,000.

This hinders the ability of the different elements within communities to act collectively on the factors that have a strong influence on their common social, economic and environmental well-being.

On the other hand, some participants in the public consultation expressed a desire to preserve their geographic boundaries because they experience a sense of community to their local service district, and fear that it would lead to uncontrolled changes to the local services they receive and the property tax they pay.

Building upon the past, the alignment of geographic boundaries with present settlement and community relationships (e.g., social, economic, service) and people's relation with the natural environment (e.g., watersheds) should be encouraged. As such, a process that would assist local service districts in identifying options for reorganizing their boundaries and assessing the associated benefits and costs should be initiated and facilitated by the provincial government. Any decision to reorganize boundaries should require the support from the citizens of each local service district.

Since the control over land use/community planning would be granted to all local service districts, it should play a significant role in the reorganization of boundaries. It may not be appropriate to pursue a plan for an area that has only been established as a local service district for the purpose of providing a service such as street lighting or recreation. An increasing number of local service districts are recognizing this and have been working together for the purpose of developing and sharing a common plan.

At the same time, every effort should be made to preserve citizens' sense of community. The weakening of citizens' attachment to their community could in fact hinder the exercise of community governance since it would result in reducing their sense of belonging and identification to the community, which would in turn reduce their personal investment in the community. In addition, citizens may perceive that a larger community structure would be less sensitive and responsive to their specific needs, and may also feel less emotionally connected with members of a larger community.

Perhaps, when two or more existing local service districts, or areas within them, become one, each existing local service district (or area within a local service district) could become a ward.

This would enable the election of one or more representatives from each ward (former LSD), the provision of the same range, scope and level of services in each ward, and the setting of the property tax rate in each ward that would reflect any differences in the services provided among the wards.

Such an approach could accommodate people's desire to preserve their sense of belonging and identification, while enabling the achievement of the benefits of aligning their boundaries to include the entire community. Such reorganization of boundaries has been undertaken before. For example, in 1995, six local service districts became the Rural Community of Beaubassin-East and each former local service district became a ward.

Different areas of New Brunswick have different ties (e.g., social, economic, environmental) and put different values on those ties. However, since water sources (for transportation, drinking and other uses) have historically influenced the settlement pattern in New Brunswick and have a very strong influence on the social and economic development of communities, areas sharing the same watershed could consider this as a key factor - especially since land use planning can greatly contribute to the protection of water sources.

Local service districts should also consider the following factors when studying the feasibility and assessing the benefits and costs of reorganizing their boundaries:

- Social ties: Same cultural and linguistic characteristics, social and family ties, churches, community organizations and social spaces
- Economic ties: Same places of employment and for buying and selling goods and services
- Environmental ties: Sharing of important natural resources that are now being used or should be preserved with a view to future use or extraction (e.g., farm land, quarries)
- Service ties: Current and/or potential sharing of services and related infrastructure, facilities and equipment (fire hall, recreation centre, school)
- Shared sense of community: Sharing a sense of belonging and identification to the same place
- Shared rural or suburban character
- Willingness to work together: History and willingness to work together to achieve mutually beneficial goals
- Significance of population, public and private services, tax base and community organizations

Encourage municipalities to reorganize their boundaries...

Some municipalities have a small, dispersed and/or declining population as well as a more or less stagnant tax base, which is limiting their capacity to adequately fulfill their municipal responsibilities. On the other hand, the overall population of unincorporated areas has been growing faster than the population of municipalities from 1971 to 1996.

In 1996, 69 per cent (189,594) of the local service district population lived within a 50 kilometer radius from the seven cities, while 26 per cent (70,913) lived within 20 kilometres. Many of the citizens of those adjacent areas commute to the municipality for employment and/or a large proportion of their activities and relationships (e.g., shopping, social contacts, recreation, etc.)

Some unincorporated areas have been merged with (annexed to) municipalities over the last 30 years. Moreover, the Department of the Environment and Local Government is currently working on more than 10 annexation projects in response to local requests. Nevertheless, the geographic boundaries of many municipalities (established 35 years ago) continue to remain largely fixed, while the areas they serve often extend beyond their geographic boundaries and into adjacent unincorporated areas where the population is growing and demands for services are increasing.

Therefore, the alignment of the geographic boundaries of each municipality with present settlement and community relationships should be encouraged. The process should be initiated by municipalities or unincorporated areas (local service districts) and facilitated by the provincial government with feasibility studies. The decision to reorganize their boundaries and be represented and served by the same local government should require the support from the citizens in each affected area.

The same factors for the reorganization of local service districts' boundaries should be considered for the reorganization of municipal boundaries.

Unincorporated areas and municipalities may decide that the benefits of joining together are worth the costs, which may or may not be higher. However, it is important to note that the expansion of a municipality's geographic boundaries may not be affordable where it would result in becoming responsible for additional kilometres of public roads while not gaining enough tax base to pay for those roads (because of scattered settlement/low density development along the roads). Also, the annexation of unincorporated areas to municipalities will remain a challenge as long as non-owner occupied residential property owners and non-residential property owners in unincorporated areas do not pay for policing and road services provided by the province through property taxation.

The annexation of unincorporated areas to municipalities should provide for appropriate levels of property taxation for the annexed areas to reflect any differences in the range, scope, level and cost of services provided by the municipality in the annexed area.

Simultaneous study of potential boundary changes...

Some local service districts may wish to simultaneously study the feasibility and assess the benefits and costs of reorganizing their boundaries with one or more local service districts or municipalities, or areas within them, and then decide if this option would be more appropriate and beneficial than keeping existing boundaries.

2. All local service districts should elect local representatives through the municipal election process.

Although local service districts have very dedicated members on their Advisory Committee, participants in the public consultation expressed strong support for the election of their local representatives through the municipal election process.

Each local service district should have an Elected Committee. For the purpose of electing representatives to the Committee, the Municipal Elections Act, with appropriate modifications, should be adopted. When two or more local service districts become one, each existing local service district could become a ward to enable the election of one or more representatives from each ward to the Committee.

Citizens do not expect to elect representatives who will simply make decisions on their behalf. They expect to be meaningfully involved in these decisions and expect their elected representatives to be both highly responsive and effective: sensitive to their needs and demands and effective in using their limited resources to address those demands.

Since they have a culture of making local service decisions through local votes, some citizens from unincorporated areas were concerned that this would open the door for decisions to be made in a top down, exclusionary process, without providing citizens a real opportunity to influence the decisions made.

There is no doubt that the election of local representatives through the municipal election process would be more democratic. However, if there is to be trust between those elected and their electors, it will be essential to provide open houses, public meetings, town hall meetings, or advisory committees for the views of different interests to be expressed and taken into account in reaching decisions.

It is important to remember that local government is a tool that allows others in the community to provide local services that are of common interest. The role of elected representatives is to mediate among the diverse interests, to build consensus, to make choices, and to answer for those decisions.

This Elected Committee would provide the various elements of a local service district with a structure that can exercise local power and accountability. It would provide a legitimate and recognized voice when working with other local service districts, municipalities and the provincial and federal governments. The Elected Committee would also be able to appoint its members to the Solid Waste and District Planning Commissions.

Public input pointed to the need for all New Brunswick communities to have and exercise the local power to adopt and enforce a land use/community plan. Interestingly, there appears to be a strong relationship between having locally elected representatives who can exercise local powers, and having a land use/community plan. In fact, most municipalities (100 out of 103) but very few local service districts (about 50 out of 269) have some form of plan in place.

3. Each local service district should have the local power for land use/community planning.

Some unincorporated areas have grown significantly over the last three decades, especially around the major municipalities, and continue to grow. However, most local service districts are not equipped with a land use/community plan. Although all local service districts are receiving planning services, such as building permits and subdivision approvals, through the Rural Planning District Commission or a regionally-based District Planning Commission, those tools are limited in their ability to ensure that different types of development (e.g., residential, commercial, institutional, recreational, resource) take place in suitable locations.

Indeed, public input suggested that the lack of land use/community plans has resulted in significant social costs when developments take place where they conflict with traditional rural activities, economic costs when developments take place where it costs more to service, and environmental costs when rural resources are lost as developments replace farms, forest and wildlife habitats. Without a land use/community plan, private benefits can sometimes create significant public costs.

When local service districts do not have a plan, it can also affect neighbouring municipalities. The growth of some municipalities where adequate infrastructure and services already exist has stagnated, while adjacent rural suburban areas are growing and require the extension and duplication of services and associated infrastructure (e.g., roads, policing, fire protection). As a result, many rural areas are rapidly becoming urban, sometimes against the preference of long-time residents.

The provincial government's ability to provide services in the most effective manner is also impeded. For example, new schools are sometimes needed in growing rural suburban areas, while existing schools have fewer students. Also, many developments are taking place along, and with access to, the provincial highways, which reduce their safety and effectiveness.

This lack of land use plans, especially in rural suburban areas but also in the rural heartland areas, is hindering the building of communities that are able to retain a population base, generate jobs, build a tax base that pays for needed services, and that make good use of public infrastructure, facilities, services, land and natural resources. This is a serious problem, since without sustainable communities we cannot build a sustainable and prosperous province.

Land use/community planning is the most important and urgent collective need to be filled through the exercise of local powers provided to a local government. As we look to the future, the public costs associated with not having a plan are simply too significant to not provide all communities with this authority and opportunity.

Since all local service districts in the province are already paying for planning services provided by District Planning Commissions, all they need is the authority and elected representatives to adopt and enforce a community plan. Each local service district should also be able to appoint a Clerk and conduct public meetings for the exercise of this power, and have the authority to acquire land for public purposes.

In unincorporated areas, planning controls may be greeted with a negative response because they may impact directly on the livelihood of those dependent on natural resources. They may also be opposed by residents who are not employed in the resource sector but who have located in rural areas to avoid the regulations in municipalities.

A land use/community plan is a tool that enables the different elements of the community to share their individual needs and interests, discover their collective needs and interests, and formulate a plan in order to mutually meet their needs and interests, while achieving an equitable balance between public benefits and costs and private benefits and costs. Planning controls are necessary to ensure that different types of development (e.g., residential, commercial, institutional, recreational, resource) will only take place in locations that are most suitable to achieve the social, economic and environmental goals of the community.

Under the leadership of the provincial government, education should also be provided to enable people to understand land use/community planning, the reason it is important and necessary, the planning goals pursued by the provincial government, the powers of their Elected Committee, the services provided by their District Planning Commission, and how they can participate in the planning process with their Elected Committee.

4. Provide the legislative framework for each local service district to choose to take on additional local powers, as it is ready.

Each local service district should be incorporated and a legislative framework should be provided for taking on additional powers, as it is ready. This includes:

- Powers to provide services (e.g., fire protection, recreation facilities, garbage collection, street lighting)
- Corporate powers (e.g., ownership of lands, buildings and equipment, appointment of administrative and operational staff, entering into arrangements for the shared provision of services with other local service districts and municipalities)
- By-law making powers (e.g., regulation of noise causing public nuisance and outdoor exhibitions and concerts)
- Financial powers (e.g., borrowing for capital projects, adoption of budget, fixing of tax rate and user fees)

The decision for each local service district to assume any additional local power should provide for an assessment of the benefits and costs and a meaningful opportunity for public input.

Some participants from local service districts were concerned that they currently do not have the human and financial capacity to administer their local services on their own, and would prefer that the Municipal Services Representatives continue to do so on their behalf. Some perceived that the administration of services would be too demanding for volunteer elected representatives. Others would prefer to have a local office with staff to administer their services, support volunteer efforts and interact with citizens and deal with their needs and demands on a daily basis.

As mentioned earlier, if citizens of local service districts are to accept change and acquire local powers through a local government, the approach undertaken by the provincial government should be flexible. The aim should be to enable unincorporated areas to gradually acquire the powers they need and desire in order to facilitate the exercise of community governance. Local service districts should be in control of changes.

Various options could be considered in order to enable a local service district to acquire these additional powers:

- Through the adoption of a by-law by the Elected Committee (the final decision would be made by the Elected Committee)
- Through the adoption of a resolution by the Elected Committee following a local petition and vote (the final decision would be made by the Elected Committee)
- Through a formal request to the provincial government by the Elected Committee following the adoption of a by-law or resolution (the final decision would then be made by the provincial government)

The provincial government would continue to assume local powers and the Municipal Services Representatives would continue to administer local services, other than land/use community planning, until such time as a local service district chooses to assume that control.

The provincially provided services of policing and roads would remain a provincial responsibility. Most unincorporated areas could not afford to assume the responsibility on their own because they have too many kilometres of public roads without the required tax base to pay for those roads. However, the Departments of Public Safety and Transportation should consult the Elected Committee of each local service district in the provision of policing and road services.

Provide municipalities with the opportunity to become a local service district...

Municipalities that have a limited capacity to raise the required revenues from their own tax base to adequately fulfill their basic local service powers (e.g., roads, policing, fire protection) as a municipality, should be provided with the opportunity to become a local service district, while retaining the local powers they are able to fulfill.

PART 2 - Arrangements for the Shared Provision of Services

New Brunswick municipalities and local service districts often need to share to provide for needed services that would otherwise be impossible or more difficult to provide on their own at an affordable cost. Individual communities may consider pursuing the shared provision of a service when the benefits of the arrangement are worth the costs.

Many local service districts and municipalities already share some services on a regional basis, such as solid waste management and land use planning, while some have chosen to collaborate in the provision of other services, such as recreational facilities.

When choosing to pursue co-operative service arrangements, municipalities and local service districts need to review a number of fundamental questions:

- Is there a role for local government?
- Are there economic advantages?
- Is there a shared vision?
- Do other local service districts or municipalities already have these services in place?
- Would it result in better service?
- Is the service easily divisible? (i.e., the beneficiaries and users versus those who will not use or benefit from the service)
- Do the benefits of a service extend beyond the boundaries of a single local service district or municipality?

For a shared-service arrangement to be sustainable, communities need to clearly define and agree upon the service to be shared, how the costs of the service will be shared, and how they will share control over the shape and future direction of the service.

I. What did the Round Table on Local Governance say about the shared provision of services?

Issues regarding existing regional service commissions...

The Round Table reported the following issues regarding the shared provision of services through the existing regional service commissions (12 Solid Waste Commissions, 12 District Planning Commissions, 13 Economic Development Commissions):

- Their priorities do not always reflect and respond to the needs of the communities they serve and/or they do not have the financial and human resources to do so (e.g., District Planning Commissions do not always deliver the scope and level of land use planning services that local service districts pay for - most local service districts do not have a land use plan in place)
- The communities they serve find it difficult to hold them accountable (i.e., since the Minister appoints members representing unincorporated areas, the commissions have no direct accountability to the citizens served)
- While Economic Development Commissions serve unincorporated areas, those areas have no representation on their board, and do not participate financially

Issues regarding the shared provision of other services...

The Round Table noted the following issues regarding the shared provision of other services:

- There is no formal mechanism to assist local service districts and municipalities in addressing issues that cross their boundaries, such as protecting water sources, identifying infrastructure needs, minimizing land use conflicts, and protecting natural resources and agricultural lands
- There is no formal mechanism to facilitate partnership, collective-decision making and cost sharing of services that benefit more than just one community

Recommendation of the Round Table...

The Round Table suggested that combining the existing regional service commissions under one multi-purpose service agency for each region of the province could provide a more integrated approach. A multi-purpose service agency could have the potential to generate cost-savings by reducing duplication, increase effectiveness in dealing with issues that cross jurisdictions, and improve co-operation among the various participating administrative units.

The Round Table examined various regional models from other provinces throughout Canada and developed three potential scenarios applied to the New Brunswick context. The first scenario is based loosely on Quebec's Regional County Municipality model. The second scenario is adapted from British Columbia's Regional District model, while the third scenario is based on the "Co-operative" model.

While different in approach and structure, the three scenarios, with the following common characteristics and aims, would:

- Not be another layer of government, but rather an agent of municipalities and unincorporated areas to deliver services
- Be established throughout the province, and their boundaries delineated to reflect regions of common identity and shared interests
- Allow for some decisions to be made on the basis of representation by community (one member - one vote) while other decisions (mostly financial) would be decided by a weighted vote (representation by population).
- Involve the establishment of committees to assist with the delivery of some services since the existing regional service commissions would be integrated
- Provide a means of achieving greater economies of scale
- Provide a forum to resolve issues that cross boundaries
- Provide a mechanism to facilitate the fair sharing of services between communities
- Improve accountability to communities served
- Provide more effective land use planning on a regional and local basis

In consideration of the issues identified and scenarios developed, the Round Table made the following recommendation:

That a Multi-Service Body be established in each region to provide for:

- The delivery of the services of land use planning, solid waste management and economic development on a regional basis
- A mechanism to arrange for and/or deliver services on a regional, and possibly on a sub-regional or local basis
- A mechanism to manage facilities and infrastructure that have regional benefit
- The potential to achieve cost savings through economies of scale and the reduction of duplication
- Greater effectiveness in dealing with issues that cross jurisdictions and improve co-operation among the various administrative units
- Accountability to communities served in regards to services delivered on their behalf
- Fair sharing of services between and among communities
- More and better land use planning at the local and regional levels

II. What did the Select Committee hear from members of the public about the shared provision of services?

Shared provision of service through existing regional service commissions...

Participants in the public consultation raised the following issues regarding the existing regional service commissions:

- They do not integrate their decisions in order to address issues of mutual interest, such as the protection of watersheds and the location of industries in appropriate areas
- Some District Planning Commissions lack the financial and human resources (i.e., Planners) to effectively serve their member communities
- Some District Planning Commissions have difficulty getting members appointed to represent unincorporated areas on their board, which results in long-standing vacancies
- The municipalities of some regions do not have the opportunity to share land use planning services with other communities in their region through a District Planning Commission
- Since they feel they are providing adequate services on their own and/or perceive that the cost would not be equitably allocated, some municipalities do not desire to share land use planning services
- Not all participating communities in District Planning Commissions presently have a level of control over financial decisions in proportion to their respective share of the costs since decisions are made on the basis of one member-one vote
- Since the main role of appointed members of District Planning Commissions is to provide advice to municipal councils, they should not be themselves elected officials from municipal councils

- Unincorporated areas pay for land use planning services via the District Planning Commissions, yet the majority of local service districts do not have a plan in place
- Some commissions serve both rural and urban areas, which creates tensions over service expectations and cost-sharing (i.e., urban areas often expect a higher scope and level of services, and some urban areas feel that rural areas are not paying enough relative to the service benefits they receive, since costs are allocated on the basis of ability to pay, as opposed to the costs of providing the service in an area)
- With a maximum of only four members on their Solid Waste Commission, unincorporated areas feel underepresented in their decisions
- There are too many Solid Waste Commissions (12) relative to the number of land fills (6)
- The boundaries of some commissions do not adequately reflect the social, economic and environmental ties among communities and/or they cover an area too large to provide for the effective delivery of the service

Shared provision of other services...

As previously mentioned, members of the public felt that inequities exist over access, use, cost-sharing and control of recreational, library and other services in communities throughout New Brunswick. They noted that local service districts do not have the corporate and financial powers to own, manage and fund recreational, library or other facilities or to directly enter into arrangements for the shared provision of local services with the provincial government or neighbouring municipalities. Because there is no mechanism to design service arrangements, taxpayers of many local service districts are reluctant to share these services with municipalities.

III. What did the Select Committee hear from members of the public about the Round Table's recommendation for a Multi-Service Body?

Opposing views...

The Multi-Service Body recommended by the Round Table did not receive very much support from the participants from local service districts, municipalities and existing Commissions.

They provided the following opposing views:

- Any attempt at integrating existing regional service commissions would be extremely disruptive and expensive since they play different roles, cover different geographic regions and are regulated by different legislation. The costs would largely outweigh the benefits
- A Multi-Service Body would become another tier of local government - undermining the authority and autonomy of communities
- A Multi-Service Body would be too far removed and inaccessible to citizens
- A Multi-Service Body would be unresponsive to differences in service demands and ability to pay among the different communities in a region
- A Multi-Service Body would create more bureaucracy, which would lead to increased costs for taxpayers

- With the responsibility to deliver at least three services on a regional basis, board members could not acquire the knowledge and understanding needed in each service area, thereby hindering their capacity to make informed and effective decisions in each service area
- With a much wider service delivery mandate, local issues and services would not receive adequate attention
- Serving on such a board would require considerable time (e.g., more frequent meetings), which may be an unrealistic expectation of volunteer members
- There is fear of future downloading of responsibilities by the province without matching financial resources
- Cost savings through economies of scale and reduction of duplications would not happen
- Such a structure is just as likely to perpetuate regional disparities and inequalities as to respond to the problems of fragmented local entities

Supporting views...

Other participants favoured the establishment of a Multi-Service Body in each region of the province and offered the following supporting views:

- Substantial savings could be realized through economies of scale and reduction of duplications
- A Multi-Service Body would create the regional leadership needed to address issues that transcend local boundaries such as the protection of watersheds
- A Multi-Service Body could serve as a mechanism for the sharing of decisions related to access and cost-sharing for recreational, library and other facilities in a region

IV. Other solutions put forward by members of the public

Provide for the shared provision of multiple services through the District Planning Commissions...

The Association of District Planning Commissions suggested that the District Planning Commission structure could be built upon to become the Multi-Service Body that provides for multi-service arrangements, without the mandatory integration of the other two regional commissions (Solid Waste and Economic Development Commissions). Planning and building inspection services would be mandatory for all Multi-Service Bodies.

The District Planning Commissions would be maintained or Planning Advisory Committees would be established to perform the consultative and minor adjustment role of the District Planning Commissions. Municipalities and local service districts would gradually and voluntarily determine the other services (e.g., environmental protection, solid waste management, emergency measures, recreational facilities and programs, tourism promotion, sewage, library, engineering, heritage) that would be delivered by their Multi-Service Body. Hence, each Multi-Service Body would arrange for and/or deliver its own menu of services on behalf of member communities.

Provide for the shared provision of multiple services through a legislative framework...

Some participants mentioned that if all communities of New Brunswick elect their local representatives through the municipal election process, a provincially mandated Multi-Service Body for every region of the province would not be necessary. They suggested that local governments should simply be empowered by legislation to voluntarily establish their own arrangements to share services when mutually beneficial.

V. Where should we go from here?

Reluctance to consider the Multi-Service Body...

The Multi-Service Body recommended by the Round Table did not receive much support. The general public input received was that "while such a structure looks nice on paper, it will not work on the ground". They also did not like the idea that the establishment of a Multi-Service Body in each region of the province would be forced upon communities, and that it would lead to the demise of existing regional service commissions.

Most participants agreed that, at this time, the Multi-Service Body is not the right vehicle. They feel that improvements could be made to the existing Solid Waste and District Planning Commissions, and do not see the need for their integration into one regional service body. While there is a need to foster and enable the shared provision of some local services, this could be arranged through a legislative framework.

Community Economic Development Agencies...

Considering that the organization of new Community Economic Development Agencies is currently underway, in place of Economic Development Commissions, and that the Select Committee received little public input regarding those agencies, the improvement to those agencies was not considered by the Select Committee.

Improving Solid Waste and District Planning Commissions...

An examination of the territorial, structural, functional and financial organization of Solid Waste and District Planning Commissions suggests that measures could be undertaken to ensure that the provision of land use planning and solid waste management services is provided in a more effective manner:

- Complete the establishment and restructuring of regionally-based District Planning Commissions to serve all local service districts and municipalities in all regions of the province
- Improve District Planning and Solid Waste Commissions
    - Allow local service districts to appoint their members
    - Require each commission to adopt a multi-year service plan and an annual review of that plan, in consultation with participating municipalities and local service districts
    - Require a double-majority support for the making of significant decisions

Arranging the shared provision of multiple services through a legislative framework...

There is a need to develop a legislative framework to enable municipalities and local service districts to voluntarily design arrangements for the shared provision of other services. Without being provided with such an enabling tool, they (especially local service districts) will continue to be reluctant to share in the provision of services.

VI. Recommendations on arrangements for the shared provision of services

5. *Complete the establishment and restructuring of regionally-based District Planning Commissions to serve all local service districts and municipalities in all regions of the province.*

About 100 local service districts are not yet served by a regionally-based District Planning Commission. They are served by the Rural District Planning Commission which was established in 1995 to provide local land use/community planning services to some unincorporated areas until a regionally-based District Planning Commission was established in each region of the province. There are also about 35 municipalities that do not have the opportunity to be served by a regionally-based District Planning Commission.

Since all local service districts in New Brunswick would now acquire the power to adopt and enforce a community plan, and regional planning would be pursued, it becomes very important to complete the establishment and restructuring of regionally-based District Planning Commissions to serve all communities in all regions of the province.

This would include the establishment of a regionally-based District Planning Commission in the regions of southern Victoria/Carleton, York/Sunbury/part of Queens, and Charlotte counties. It would also require the reorganization of the boundaries of some of the existing commissions to serve the remaining local service districts and municipalities.

A few municipalities have not joined an existing District Planning Commission. Leaving municipalities the option to participate or not has created a situation where the establishment of a regionally-based Commission may not be financially feasible in some regions of the province (especially when the largest municipalities choose not to participate). Further, for regional planning to be successful, all municipalities should participate in regionally-based planning.

However, municipalities should be able to choose to continue providing local land use services on their own. This means that those municipalities would share the provision of regional planning with the other communities of their region, but not necessarily the provision of local land use services.

6. *Improve District Planning and Solid Waste Commissions.*

This includes:

- Allowing local service districts to appoint their members
- Requiring each commission to adopt a multi-year service plan and an annual review of that plan, in consultation with participating municipalities and local service districts
- Requiring a double-majority support for the making of significant decisions

Allowing local service districts to appoint their members:

At present, municipalities appoint their members on District Planning and Solid Waste Commissions, while the Minister of the Environment and Local Government, who is responsible for unincorporated areas, appoints several members who represent unincorporated areas.

The appointment of members by the Minister should no longer be required since each local service district will have an Elected Committee with the authority to make such appointments. There will be a need to re-structure District Planning and Solid Waste Commissions to accommodate these appointed members.

All municipalities, irrespective of their size, already appoint only one member of their Solid Waste Commission. The requirement of a double majority support for the making of significant decisions would eliminate the need for large municipalities to appoint more than one member on their regionally-based District Planning Commission in order to have a level of control in proportion to their respective share of the total service costs.

However, given the current number of local service districts (269) and municipalities (103), it may not be practical or manageable to have each municipality and local service district appoint one member on their District Planning Commission and one member on their Solid Waste Commission. The average number of members on a Solid Waste Commission would then be 31, while the average number of members on a District Planning Commission would be 25.

As the geographic and jurisdictional boundaries of local service districts and municipalities reorganize, their number will likely be reduced. This would then reduce the membership to a reasonable number.

However, if after the reorganization of boundaries, the number of municipalities and local service districts results in some of the Commissions being too large, then an alternative may be for groupings of local service districts and municipalities, representing equal shares of the region's population and/or tax base, to appoint members.

Requiring each commission to adopt a multi-year service plan and an annual review of that plan, in consultation with participating municipalities and local service districts:

Citizens/taxpayers expect direct accountability from Regional Commissions, while commissions are formally accountable to those who purchase their services - participating municipalities and local service districts.

Furthermore, only with agreed-upon standards can municipalities and local service districts evaluate and judge the performance of their District Planning and Solid Waste Commissions, and hold them accountable for performance.

Participating communities (as service contractors) and Regional Commissions (as service suppliers) should agree and specify, in advance, exactly what kinds of services are expected and what kinds of standards must be met.

While District Planning Commissions make substantial efforts to communicate with participating municipalities and local service districts, there is no requirement under the *Community Planning Act* for an agreement on the scope and level of services to be delivered to participating communities (even if budgeting decisions are linked to service decisions).

District Planning Commissions are required to submit to the Minister and to each council in the planning district an audited financial report for the previous year, and an annual report setting out its activities for the previous year. These requirements fall short of providing a comprehensive, transparent and effective process for participating communities to know about and to judge their District Planning Commission's performance, and to set improvement targets.

Solid Waste Commissions also make significant efforts to communicate with participating communities, but there is no requirement under the *Clean Environment Act* or NB Regulation 96-11 under the *Clean Environment Act* for an agreement on the scope and level of services to be delivered to participating communities (even if budgeting and borrowing decisions are linked to service decisions). Solid Waste Commissions are required by Regulation to submit to the Minister (not to participating communities) an annual report, setting out a description of their activities during the previous fiscal year. This again falls short of providing a comprehensive, transparent and effective process for participating communities to know about and to judge their Solid Waste Commission's performance, and to set improvement targets.

District Planning and Solid Waste Commissions, in consultation with all participating communities, should be required to adopt multi-year service plans and annual reviews of these plans. Each Commission would also submit its multi-year service plan and the annual review to the Minister of the Environment and Local Government for review and acceptance to ensure that the plan meets provincial standards.

Each Commission would, in its service plan, specify the scope and level of service that will be delivered and the anticipated costs of providing those services to participating municipalities and local service districts. The annual review would evaluate the performance and set needed improvement targets for the multi-year service plan.

Such a planning process would bring the District Planning and Solid Waste Commissions and the elected officials from all participating communities together to discuss and agree upon service scope, standards and associated costs - fostering a stronger sense of mutual identification to the priorities and agendas of the Commissions and communities.

Some District Planning Commissions do not have enough professional Planners to meet the existing needs of participating municipalities and local service districts in the preparation and revision of community plans. This problem will likely be compounded when all local service districts assume control over planning and start requesting the preparation of local plans. District Planning Commissions need to be able to attract professional Planners to enable them to meet existing and future needs. Therefore, a strategy should be developed to train and/or attract needed professional Planners to these Commissions.

Requiring a double-majority support for the making of significant decisions:

Significant decisions that affect the scope, level and cost of services provided by the District Planning and Solid Waste Commissions, such as the adoption of the annual budget, the borrowing of money, the adoption of the multi-year service plan and its annual review, should be supported by a double majority: 1) an appropriate majority of the members, 2) that must also represent a majority of the population and/or tax base of the region served by the Commissions.

Such a double majority would help avoid situations where a majority of the members, representing a majority of participating local service districts and municipalities, could impose a decision on other members, when the larger portion of the costs of that decision would have to be borne by those other members, because they represent the majority of the population and/or tax base of the region.

It would also avoid situations where a single member, representing a municipality or local service district with a large proportion of the population and/or tax base of the region, could, on its own, impose a decision on the other members.

The double majority formula encourages negotiation in order to achieve compromises for the benefit of all participating communities.

The executive officers of a Solid Waste Commission do not have the authority to make decisions that affect the provision of services, since the business and affairs are controlled and managed by the members only. Currently, a member from a municipality with more than one-third of the total population represented by all the members present at a meeting, may block the election of any other member as an executive officer (that member has veto power). This has created a situation where several other members have to side with such a member if they are to elect an executive officer.

Therefore, the election of executive officers on Solid Waste Commissions should no longer require the support of a two-thirds majority of the members/participating communities representing a two-third majority of the population of the region. In addition, the Minister should be relieved of the responsibility of administering the election for the executive officers of a Solid Waste Commission.

7. ***Develop the legislative framework to empower local service districts and municipalities to design and review arrangements for the shared provision of services and to resolve disputes.***

Designing & reviewing arrangements...

Beyond the regional commissions, (Solid Waste and District Planning Commissions), there is a lack of a mechanism to enable local service districts and municipalities to design and review arrangements for the shared provision of services, such as recreational, library or other facilities. Without being provided with such an enabling tool, communities will continue to be reluctant to share in the provision of services.

A legislative framework should be developed in order to enable municipalities and local service districts to design and review arrangements based on three elements: service definition, service cost and service control.

Service definition:

A clear and agreed upon definition, properly drafted, would reflect the participants' common vision that underlies the decision to provide the particular service. In drafting a definition, participants would need to consider three specific issues: the scope of the service (e.g., a single facility or a list of facilities), the level of service (e.g., quality or standard) and the area to be served (i.e., the geographic region within which the service is to be provided).

Service cost:

Three specific cost issues are important to consider when designing a service arrangement: how to pay for the service (i.e., cost-recovery via property taxes and/or user fees), who should pay for the service (i.e., cost-allocation or tax contribution among the participants in accordance with benefits received or ability to pay) and how to limit costs (i.e., the maximum amount that would be demanded through taxation for the service).

Service control:

To capture the benefits associated with shared service provision, control over the service must be shared with other service participants. Communities that choose to pursue co-operative service provision must accept a certain loss of control over the shape and future direction of the particular service, in exchange for the benefits received.

A sustainable service arrangement would structure control in a way that gives each participant the ability to influence decisions, and is responsive to fundamental changes (e.g., changes in population, demand for service, etc.). The legislative framework would provide direction to participants in designing this structure and process.

The experience of other jurisdictions as well as across New Brunswick could serve to develop such a framework (e.g., Greater Saint John Regional Facilities Commission, Bathurst Civic Centre).

Resolving disputes...

Even with the best intentions, there is always a potential for conflicts between communities involved in a service arrangement - over the service shared, the associated service costs, or the control over the service. Thus, there should be a mechanism to help resolve such conflicts. The experience with service arrangements in New Brunswick as well as other jurisdictions could serve as a model for a dispute resolution process.

PART 3 - Planning Tools

I. What did the Round Table on Local Governance say about regional planning?

Strong interdependence among New Brunswick communities...

The Round Table was of the opinion that residents of unincorporated areas and municipalities are often closely connected on a regional basis by transportation networks, employment opportunities, social and cultural activities, settlement patterns and geography. While residents live in one area, they may work, shop and/or participate in recreational or cultural activities in several other areas. Residents are multi-community members and form part of a larger natural region of common identity and shared interests.

Common issues facing municipalities and unincorporated areas...

The Round Table reported that many issues spill over jurisdictional boundaries, yet there is no formal mechanism to address them. Municipalities and unincorporated areas do not have a framework that will allow them to effectively engage in a dialogue over issues that cross their boundaries (e.g., protecting water supplies, determining infrastructure needs, minimizing land use conflicts, protecting natural resources and agricultural lands). Regional issues most often require regional responses, and there are inadequate structures and tools in place to allow this to happen. An enabling mechanism is required that will facilitate communities working and planning together to find solutions to regional problems.

Principle to be pursued...

The Round Table suggested that if land use planning is to be emphasized locally, there should be a strong link made to regional considerations. Individual land use plans within a region should not conflict or undermine one another, but rather should be complementary. Land use planning on a regional basis is essential.

Recommendation of the Round Table...

The Round Table recommended that a regional planning tool be developed to bring about improved co-ordination and linkages between communities in terms of land use planning, infrastructure development and the protection of the natural environment.

II. What did the Select Committee hear from members of the public about planning tools?

Provincial planning policies...

Some members of the public said that the province should articulate its vision in the form of a Provincial Planning Policy to plan and manage development.

They felt that such a policy is essential to address issues of significance to all New Brunswickers and that cross local geographic/jurisdictional boundaries.

They suggested that a comprehensive and integrated Provincial Planning Policy is needed in order to provide an overall and consistent direction and framework to guide the provincial government, the regions and communities in preserving and building sustainable communities.

Regional planning...

Regional planning is also needed to enable communities to collectively address issues that cross their respective geographic/jurisdictional boundaries towards the achievement of the Provincial Planning Policy. The Regional Plan would guide the preparation and review of community plans so that they fit together to achieve common social, economic and environmental objectives, in keeping with the Regional Plan and the Provincial Planning Policy.

However, some participants were concerned that regional planning would supersede local planning against the will of communities in the interest of the perceived regional common good. They did not want local power to be taken away from their community.

It was mentioned that it is the responsibility of the provincial government, not of municipalities, to address the issues of urban sprawl and ribbon development, since they have resulted from an absence of governmental policies and actions.

Unincorporated areas...

Not all unincorporated areas are alike. The more rural and remote areas of New Brunswick, which are small and not facing development pressures, may not need to have a local land use plan if a Provincial Planning Policy and a Regional Plan were in place. On the other hand, the denser suburban areas around municipalities are facing more important and pressing issues, which require more detailed planning.

Legislative framework...

The planning community also strongly expressed the need to modernize the *Community Planning Act*, especially if provincial land use policies and regional planning are to be pursued. The need for a legislative framework for the integrated management of water, air and land was also mentioned.

III. Where should we go from here?

Enabling local land use/community planning will not be enough...

The social, economic and environmental public costs that have resulted from a lack of local planning in unincorporated areas, are also due to a lack of planning at the provincial and regional level. For example, when industrial developments locate in areas that are not designated and do not have adequate services in place to serve industries, this is also due to a lack of provincial direction and a lack of regional ability to act on issues of common interest.

Granting power to all local service districts to adopt and enforce a land use/community plan should go a long way to avoiding unnecessary public costs in the future. However, it is important to recognize that while all communities are affected and have a partial responsibility to act on issues that cross jurisdictional boundaries, no community is fully in charge. Therefore, community plans, by themselves, will not provide communities the ability to pursue common interests and/or resolve conflicting interests.

Need for provincial and regional planning tools...

Since local service districts and municipalities are an interdependent network of communities, what is taking place in and under the control of one community may sometimes affect surrounding communities without their participation. If local service districts and municipalities are to work together to pursue common interests and/or resolve conflicting interests, they need to be provided with some direction and a collective ability to act.

IV. Recommendation on planning tools

8. Complete the development of a comprehensive and integrated Provincial Planning Policy.

While communities may have common interests (e.g., generate jobs, build a tax base), they may also have conflicting interests in the pursuit of their common interests (e.g., disagreement on the location of industrial developments).

As a result, what may appear to be in the best interest of a community may not be in the best interest of the region. It is sometimes hard for a community to voluntarily sacrifice for the benefit of neighbouring communities.

A provincial planning policy could provide the needed direction to resolve such "collective action" problems. For example, a provincial policy could require that all industrial developments be located in designated areas where adequate services and related infrastructure exist or can be provided in an economic manner.

In effect, a comprehensive and integrated Provincial Planning Policy could serve to articulate the goals to be pursued by the provincial government, municipalities and local service districts for the building of sustainable urban and rural communities. This will aid in protecting watersheds for suitable quality and quantity of ground and surface water, protecting agricultural and forest lands, locating commercial and industrial developments in designated and serviced areas, limiting public costs, allocating public costs to beneficiaries, and moving traffic efficiently and safely.

A Provincial Planning Policy should be limited to the articulation of the goals to be pursued. Since the local service districts and municipalities of each region of the province present different social, economic and environmental situations, a Provincial Planning Policy that would attempt to address all situations would have to be very prescriptive. Local service districts and municipalities would likely not support such an approach, since they would feel that it is taking too much control from their communities.

Not only do local service districts and municipalities need to be provided with provincial goals, but they also need a tool that would enable them to share their individual needs and interests, discover their common and conflicting needs and interests, and formulate a regional plan to address their common and conflicting needs and interests, while achieving the provincial goals.

A regional plan would also guide the preparation and review of local land use/community plans so they meet the needs and interests of each community, while meeting the collective needs and interests of all communities of the region. Further, regional planning would help to identify opportunities for the shared provision of services among communities.

Following the acceptance of a regional plan by all participating local service districts and municipalities through their District Planning Commission, it should be submitted to the provincial government for review and acceptance to ensure that the plan meets the provincial planning goals.

A Provincial Planning Policy that would articulate the goals to be pursued by the provincial government, municipalities and local service districts, coupled with a regional planning tool that would enable local service districts and municipalities to mutually meet their needs and interests, would assist in building sustainable rural and urban communities: communities that are able to retain a population base, generate jobs, build a tax base that pays for needed services, and make effective, efficient and equitable use of public infrastructure, facilities, services, land and natural resources.

If a Provincial Planning Policy and regional planning are to be pursued, the provincial government will also need to steer government departments in the same direction and provide multi-departmental support to municipalities, local service districts and District Planning Commissions.

PART 4 - Public Participation in the Process of Change

I. What did the Round Table on Local Governance say about public participation in the process of change?

Principles to be pursued...

The Round Table stated that restructuring should be community driven, facilitated by government. If changes are to occur, they should, as much as possible, be driven by communities themselves, with the province playing a facilitation role in making the changes happen. As part of the process, the benefits and costs of restructuring need to be clearly identified and understood. Ultimately, the changes should benefit both unincorporated communities and existing municipalities.

The Round Table also felt it is important that communities be proactive in working towards local government. Establishing some form of local government that will allow for local decisions to be made on local matters was seen as a positive step. It is important for communities to understand the benefits of taking charge of their future through the establishment of local government.

Recommendation of the Round Table...

The Round Table recommended that the general public must be fully engaged and made aware of the issues confronting unincorporated areas, through a comprehensive consultation process that would also facilitate the choice, adoption and implementation of acceptable and appropriate local governance models, regional service delivery structures, and adjustments to local and regional boundaries and administrative units.

II. What did the Select Committee hear from members of the public about public participation in the process of change?

Desire to be fully involved and supported in the process of change...

Participants from unincorporated areas expressed a desire for the process of change to provide citizens the opportunity to be fully engaged, be supported with technical and financial assistance, and be provided with sufficient time and adequate information to enable them to fully assess and understand any changes.

Some participants felt that the process of change should be initiated and facilitated by the provincial government, because communities may not be ready to initiate such a process on their own. Others said that it would be useful to establish committees of citizens, at the local and regional level, to facilitate the sharing of information with the citizens of their local service districts.

Some participants expressed the need to gain more knowledge of the role of the local service district, and of the powers they could acquire through a local government. They feel they do not have the information they need to participate in a meaningful way in the process of change.

Desire to be in control of changes...

Most participants from unincorporated areas expressed their desire to choose how they are to locally govern themselves in the future. They want any changes to be supported by the citizens from their communities.

Desire to know the cost implications...

Many participants from unincorporated areas were skeptical about having to provide their views on the various options put forward by the RoundTable, without being provided with adequate information, especially relative to the costs and fiscal implications of the various options. In fact, many participants appear to have rejected all the options, since they feared that by saying yes, they would have to live with an option that perhaps carried significant costs.

Training of representatives...

Some participants from local service districts mentioned that the members of their Committees should be better educated in order to effectively fulfill their role. Local representatives should be provided with training in order to fully understand the local powers their community would acquire and to have the skills to exercise them.

III. Where should we go from here?

Meeting the expectations of citizens...

There is no doubt that if people are to accept changes, they need to be part of the process and able to influence the resulting changes. If there is to be trust between the provincial government, municipalities, local service districts, and Regional Commissions in the process of change, it will be essential to make provision for the views of different interests to be expressed and taken into account in decisions.

Public input was clear that if the process of change is to meet the expectations of citizens, it should be pursued as follows:

- Be initiated either by the community or the provincial government
- Seek and facilitate the involvement of all stakeholders
- Support the involvement of stakeholders with technical and financial assistance
- Provide sufficient time and adequate information for all stakeholders to fully assess and understand changes
- Establish local and regional committees to facilitate the sharing of information
- Require the support of citizens in each local service district and municipality
- Provide for an assessment of the costs and fiscal implications of changes
- Provide for the training of elected representatives

IV. Recommendation on public participation in the process of change

9. Local service districts, municipalities and regional commissions must be engaged in the process of change, with the technical and financial assistance of the provincial government.

This includes:

- Any reorganizing of geographic/jurisdictional boundaries
- Undertaking land use/community planning
- Electing local representatives
- Taking on additional local powers
- Adding or deleting a local service
- Changing the status of municipalities
- Expanding District Planning Commissions
- Improving Solid Waste and District Planning Commissions
- Undertaking arrangements for the shared provision of services
- Undertaking regional planning

Initial empowerment of local service districts...

The initial process for empowering local service districts should be facilitated by the provincial government with feasibility studies to assess the benefits and costs, which should provide all citizens of those areas with a meaningful opportunity to define and support:

- which local service district they will be part of and its geographic/jurisdictional boundaries, and whether wards will be established
- how many representatives will serve on their Elected Committee, and whether their representatives will be elected by ward or at large
- what local powers they will initially acquire beyond land use/community planning
- how much they will pay for the local powers they decide to exercise

Reorganizing geographic / jurisdictional boundaries

As already mentioned, a province-wide process that would assist local service districts in identifying options for reorganizing their boundaries and assessing the associated benefits and costs should be initiated and facilitated by the provincial government, while the decision to reorganize the boundaries of a local service district should require the support of citizens.

Taking on additional local powers...

Various options would be considered in order to enable a local service district to assume one or more additional powers:

- Through the adoption of a by-law by the Elected Committee (the final decision would be made by the Elected Committee)
- Through the adoption of a resolution by the Elected Committee following a local petition and vote (the final decision would be made by the Elected Committee)
- Through a formal request to the provincial government by the Elected Committee following the adoption of a by-law or resolution (the final decision would then be made by the provincial government)

Adding or deleting a local service...

Whether or not a local service district would acquire a local power to provide a service, the local decision-making process undertaken by the Elected Committee should provide open houses, public meetings, town hall meetings, or advisory committees for the views of different interests to be expressed and taken into account in decisions to add or delete a local service.

Land use/community planning...

As previously mentioned, education should be provided to enable citizens of local service districts to understand land use/community planning, the reason it is important and necessary, the planning goals pursued by the provincial government, the powers of their Elected Committee, the services provided by their District Planning Commission, and how they can participate in the planning process with their Elected Committee.

Municipalities...

Changing the geographic / jurisdictional boundaries of some municipalities...

As mentioned earlier, this process could be initiated by a municipality or local service district and facilitated by the provincial government, while the decision to reorganize their boundaries and be represented and served by the same local government should require the support from the citizens in each affected area.

Changing the status of some municipalities...

This process could be initiated by an interested municipality and facilitated by the provincial government, while any decision to become a local service district, retaining those local powers they are able to fulfill, should require the support from the citizens of the municipality.

Expanding District Planning Commissions...

The process of completing the establishment and restructuring of regionally-based District Planning Commissions to serve all local service districts and municipalities in all regions of the province should be initiated and facilitated by the provincial government, in consultation with all affected municipalities and local service districts.

Improving District Planning and Solid Waste Commissions...

The provincial government in consultation with Commissions, local service districts and municipalities should facilitate the process of improving District Planning and Solid Waste Commissions. The provincial government should also provide District Planning and Solid Waste Commissions with ongoing technical support.

Legislative framework for the design of arrangements for the shared provision of services and dispute resolution...

The provincial government should provide technical assistance, along with a legislative framework, to municipalities and local service districts to facilitate arrangements for the shared provision of services and for the resolution of associated disputes.

Regional planning...

The provincial government will need to provide multi-departmental support to municipalities, local service districts and District Planning Commissions in the preparation and implementation of their regional plan.

Conclusion

This Report is the result of the insightful and beneficial feedback received from the many New Brunswickers who have made their views known to the Select Committee. Again, the Committee wishes to thank everyone who attended the hearings and took part in this important process for all New Brunswickers.

While recognizing that New Brunswick communities are facing numerous social, economic and environmental problems, the nine recommendations of the Select Committee have been thoughtfully targeted at providing unincorporated areas and municipalities with the tools they need to work toward resolving their most important problems.

As we look to the future, the social, economic and environmental benefits of moving forward with the proposed changes are well worth the required effort.

Both the provincial government and communities across the province will be called upon to exercise leadership and work together as shareholders in the process. The provincial government will need to undertake a deliberate process to create the proposed tools and to engage and assist communities in the process of change. In turn, communities will need to be open and ready to achieve the changes they most need.

While it is the responsibility of the provincial government to provide communities with adequate tools, communities are in turn responsible for the use of those tools in the best possible manner in order to meet their local needs and interests.

The Committee is hopeful that its recommendations will be pursued by the provincial government and by all the communities across New Brunswick, and that they will become part of an overall provincial, regional and local vision and strategy to ensure the sustainable development of urban and rural communities.

Appendix A

List of Scheduled Presenters at Public Hearings:

Allardville Local Service District
Arseneau, Gérard A.
Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick
Baie Verte Local Service District
Bathurst Local Service District
Bayfield Local Service District
Bayside Local Service District
Beaubassin Planning Commission
Beaubassin-East Rural Community
Big River Local Service District
Cape Tormentine Local Service District
Chaleur Local Service District
Cities of New Brunswick Association
City of Campbellton
City of Fredericton
City of Miramichi
City of Moncton
City of Saint John
Coleman, Mary-Ann
Comité de gestion environnementale de la rivière Pokemouche
Comité des D.S.L. francophones du comté de Kent
Commission d'aménagement de la Péninsule acadienne
Commission de gestion enviro-ressources du Nord-Ouest
Conférence des maires du Nord-Ouest
Daley, Gerard
Debec Local Service District
Dugas Local Service District
Dumfries Local Service District
Elgin Parish Local Service District
Estey's Bridge Local Service District
Falls Brook Centre
Flanagan, W. Frank
Gladstone Local Service District
Gorham, Richard V.
Grimmer Local Service District
Hammond River Angling Association
Harrigan, Daniel S.
Haut-Rivière-du-Portage Local Service District
Kars Local Service District
Kent District Planning Commission
Keswick Ridge Local Service District
Lac Baker Local Service District
Lajoie, Georges
Landry Local Service District
Lavoie, Cheryl
Madran Local Service District
McLeods Local Service District
Messer, Nola
Miramichi Planning District Commission
Miramichi Soil and Crop Improvement Association
Musquash Local Service District
New Bandon - Salmon Beach Local Service District
New Brunswick Association of Planning Commissions
New Brunswick Federation of Agriculture
New Brunswick Public Library Service
New Brunswick Solid Waste Association
North Lake Local Service District
North Tetagouche Local Service District
Northumberland Solid Waste Commission
Oromocto High School
Partenariat pour la gestion intégrée du bassin versant de la baie de Caraquet
Petit-Rocher North Local Service District
Point de Bute Local Service District
Potatoes New Brunswick
Recreation and Parks Association of New Brunswick
Regroupement des districts de services locaux de la Péninsule acadienne
Restigouche Solid Waste Corporation
Rusagonis-Waasis Local Service District
Saint-Sauveur Local Service District
Simonds Local Service District
St. David Local Service District
St. Ignace Local Service District
Sussex Local Service District
Tabusintac Local Service District
Tantramar Planning District Commission
Thompson, Midge
Town of Dalhousie
Town of Hampton
Town of Sackville
Town of Saint-Léonard
Town of St. Stephen
Union of Municipalities of New Brunswick
Union of Municipalities of New Brunswick, Zone 5
Upper and Lower Northampton Local Service District
Val-d'Amour Local Service District
Valley Solid Waste Commission
Village of Bertrand
Village of Charlo
Village of Doaktown
Village of Dorchester
Village of Memramcook
Village of Neguac
Village of Norton
Village of Rexton
Village of Saint-Antoine
Village of Tide Head
Waterborough Local Service District
Westfield West Local Service District
West Isles Local Service District
Westmorland-Albert Solid Waste Commission
Youth Council of New Brunswick

Appendix B

List of Briefs Submitted:

Ball, Nelson
Cambridge Local Service District
Chase, George and Marlene
City of Edmundston
Club des Loisirs d'Evangeline
Coalition of Local Service Districts (Gloucester County)
Cocagne Local Service District
Comeau, Marcel
Community of Glen Levit
Concertation Rurale-Centre-Péninsule
Connell, Allison
Cooperative des travailleurs forestiers d'Acadie-Bathurst ltée
Cumberland, Eldon
Cyr, Aurelien
Dalhousie Junction Local Service District
Dykstra, Remt-Jan
Fairisle Local Service District
Fundy Region Solid Waste Commission
Guerette, Camille
Hawkes, James W.
Kent County Solid Waste Commission
Kingsclear Local Service District
Losier, M. Fernand
Mackay, Charles
Meagher, John W.
Nauwigewauk Local Service District
Ouellette, Lise
Payne, Helen and Willard
Point La Nim Local Service District
Riviere-du-Portage - Tracadie Beach Local Service District
Rockport Community Association
Saint Marys Local Service District
Societé des enseignantes et des enseignants retraités francophones du Nouveau-Brunswick
St. Martins Local Service District
Studholm Local Service District
Thorpe, Nancy
Town of Grand Bay-Westfield
Town of Rothesay
Town of Shippagan
Trueman, Karen
Upper Miramichi Local Service District
Venart, Elizabeth
Weldford Local Service District

Appendix C

Local service districts (269)

Aberdeen
Acadieville
Addington
Aldouane
Allardville
Alma
Alnwick
Andover
Anse-Bleue
Baie du Petit Pokemouche
Baie Verte
Baie-Sainte-Anne
Baker Brook
Balmoral
Balmoral - Saint Maure
Bathurst
Bayfield
Bayside
Beaver Harbour
Benoit
Benton
Beresford Nord
Beresford Sud
Big River
Black River - Hardwicke
Blackville
Blair Athol
Blanchard Settlement
Blissfield
Blissville
Botsford
Brantville
Bright
Brighton
Brunswick
Burton
Cambridge
Campobello
Canning
Canterbury
Cap de Richibucto
Cap-Bateau
Cape Tormentine
Caraquet
Cardwell
Carleton
Chaleur
Chamcook
Chatham
Chiasson - Savoy
Chipman
Clair
Clarendon
Cocagne
Coldstream
Collette
Coteau Road
Coverdale
Dalhousie
Dalhousie Junction
Debec
Denmark
Dennis - Weston
Derby
Dorchester
Douglas
Drummond
Dufferin
Dugas
Dumbarton
Dumfries
Dundas
Dundee
Dunlop
Eldon
Elgin Centre
Elgin Parish
Escuminac
Estey's Bridge
Evangeline
Fairfield
Fairisle
Ferry Road - Russellville
Flatlands
Fundy Bay
Gauvreau - Petit-Tracadie
Gladstone
Glassville
Glencoe
Glenelg
Gordon
Grand Falls
Grand-Digue
Grand-Saint-Antoine
Greenwich
Grimmer
Hammond
Hampstead
Hampton
Hanwell
Harcourt
Hardwicke
Harvey
Haut Sheila
Haut-Lamèque
Haut-Rivière-du-Portage
Haut-Shippagan
Havelock Inside
Hillsborough
Hopewell
Inkerman - Six Roads
Inkerman Centre
Johnston
Kars
Kent
Keswick Ridge
Kingsclear
Kingston
Lac-Baker
Lakeville
Landry Office
LaPlante
Leech
Lepreau
Lincoln
Lorne (1)
Lorne (2)
Madawaska
Madran
Maltampec
Manners Sutton
Mann's Mountain
Maugerville
McAdam
McLeods
Menneval
Miscou Island
Moncton
Murray Corner
Musquash
Nelson
New Bandon
New Bandon - Salmon Beach
New Maryland
Newcastle
Noonan
North Lake
North Tetagouche
Northampton
Northesk
Northfield
Norton
Notre-Dame-de-Lourdes
Notre-Dame-des-Érables
Oak Point - Bartibog Bridge
Paquetville
Parish of Saurmarez
Peel
Pennfield
Perth
Petersville
Petit-Lamèque
Petit-Rocher-Nord
Petit-Rocher-Sud
Pigeon Hill
Point de Bute
Point La Nim
Pointe-à-Bouleau
Pointe-Canot
Pointe-du-Chêne
Pointe-Sapin
Pointe-Sauvage
Poirier
Pokemouche
Pokesudie
Pont-Lafrance
Pont-Landry
Portage River-Tracadie Beach
Prince William
Queensbury

Local service districts

Renous - Quarryville
Richibucto
Richmond
Riley Brook
Rivière-à-la-Truite
Rivière-Verte
Robertville
Rogersville
Rothesay
Rusagonis-Waasis
Sackville
Saint Croix
Saint David
Saint George
Saint James
Saint Marie
Saint Martins
Saint Marys
Saint Patrick
Saint Quentin
Saint Stephen
Saint-André
Saint-Arthur
Saint-Basile
Saint-Charles
Sainte-Anne
Sainte-Anne-de-Kent
Sainte-Cécile
Sainte-Rose
Saint-François
Saint-Hilaire
Saint-Ignace
Saint-Irénée - Alderwood
Saint-Isidore
Saint-Jacques
Saint-Joseph
Saint-Léonard
Saint-Louis
Saint-Paul
Saint-Pons
Saint-Sauveur
Salisbury
Saumarez
Scoudouc
Scoudouc Road
Shediac
Shediac Cape
Shediac River - Shediac Bridge
Sheffield
Shippagan
Simonds
Simonds
Somerville
Southampton
Southesk
Springfield
St. Jean Baptiste de Restigouche
St. Margarets
St. Martin de Restigouche
St. Simon
Stanley
Studholm
Sunny Corner
Sussex
Tabusintac
Tremblay
Upham
Upper & Lower Northampton
Upper Gagetown
Upper Kent
Upper Miramichi
Val D'Amours
Val-Comeau
Wakefield
Waterborough
Waterford
Weldford
Wellington
West Isles
Western Charlotte
Westfield East
Westmorland
White Head Island
White's Brook
Wickham
Wicklow
Wilmot
Wirral - Enniskillen
Woodstock

Rural Community

Beaubassin East

Regional Service Commissions

District Planning Commissions (12)

Acadian Peninsula District Planning Commission
Beaubassin Planning Commission
Tantramar Planning District Commission
Belledune District Planning Commission
Greater Moncton Planning District Commission
Kent District Planning Commission
Madawaska Planning Commission
Miramichi Planning District Commission
Restigouche Planning District Commission
Royal District Planning Commission
Rural Planning District Commission
La Vallée District Planning Commission

Regional Solid Waste Commissions (12)

Commission de gestion des déchets solides de la Péninsule acadienne (COGEDES)
Fredericton Region Solid Waste Commission
Fundy Region Solid Waste Commission
Kent County Solid Waste Commission
Kings County Region Solid Waste Commission
Nepisiguit-Chaleur Solid Waste Commission
Northumberland Solid Waste Commission
Restigouche Solid Waste Corporation
South West Solid Waste Commission
Valley Solid Waste Commission
Westmorland-Albert Solid Waste Corporation
Commission de gestion enviro-ressources du Nord-ouest (COGERNO)

Municipalities

VILLAGES (69)

Alma
Aroostook
Atholville
Baker Brook
Balmoral
Bas-Caraquet
Bath
Belledune
Bertrand
Blacks Harbour
Blackville
Bristol
Cambridge-Narrows
Canterbury
Cap-Pele
Centreville
Charlo
Chipman
Clair
Doaktown
Dorchester
Drummond
Eel River Crossing
Florenceville
Fredericton Junction
Gagetown
Grand Manan
Grande-Anse
Harvey
Hillsborough
Kedgwick
Lac Baker
Le Goulet
Maisonnette
McAdam
Meductic
Memramcook
Millville
Minto
Neguac
New Maryland
Nigadoo
Norton
Paquetville
Perth-Andover
Petitcodiac
Petit Rocher
Plaster Rock
Pointe-Verte
Port Elgin
Rexton
Riverside-Albert
Rivière-Verte
Rogersville
St. André
Saint-Antoine
Sainte-Anne-de-Madawaska
Sainte-Marie - Saint-Raphaël
Saint-François de Madawaska
Saint-Isidore
Saint-Léolin
Saint-Louis de Kent
Salisbury
St. Hilaire
St. Martins
Stanley
Sussex Corner
Tide Head
Tracy

TOWNS (27)

Beresford
Bouctouche
Caraquet
Dalhousie
Dieppe
Grand Bay-Westfield
Grand Falls/Grand-Sault
Hampton
Hartland
Lamèque
Nackawic
Oromocto
Quispamsis
Richibucto
Riverview
Rothesay
Sackville
Saint Andrews
Saint-Quentin
Shediac
Shippagan
St. George
St. Leonard
St. Stephen
Sussex
Tracadie-Sheila
Woodstock

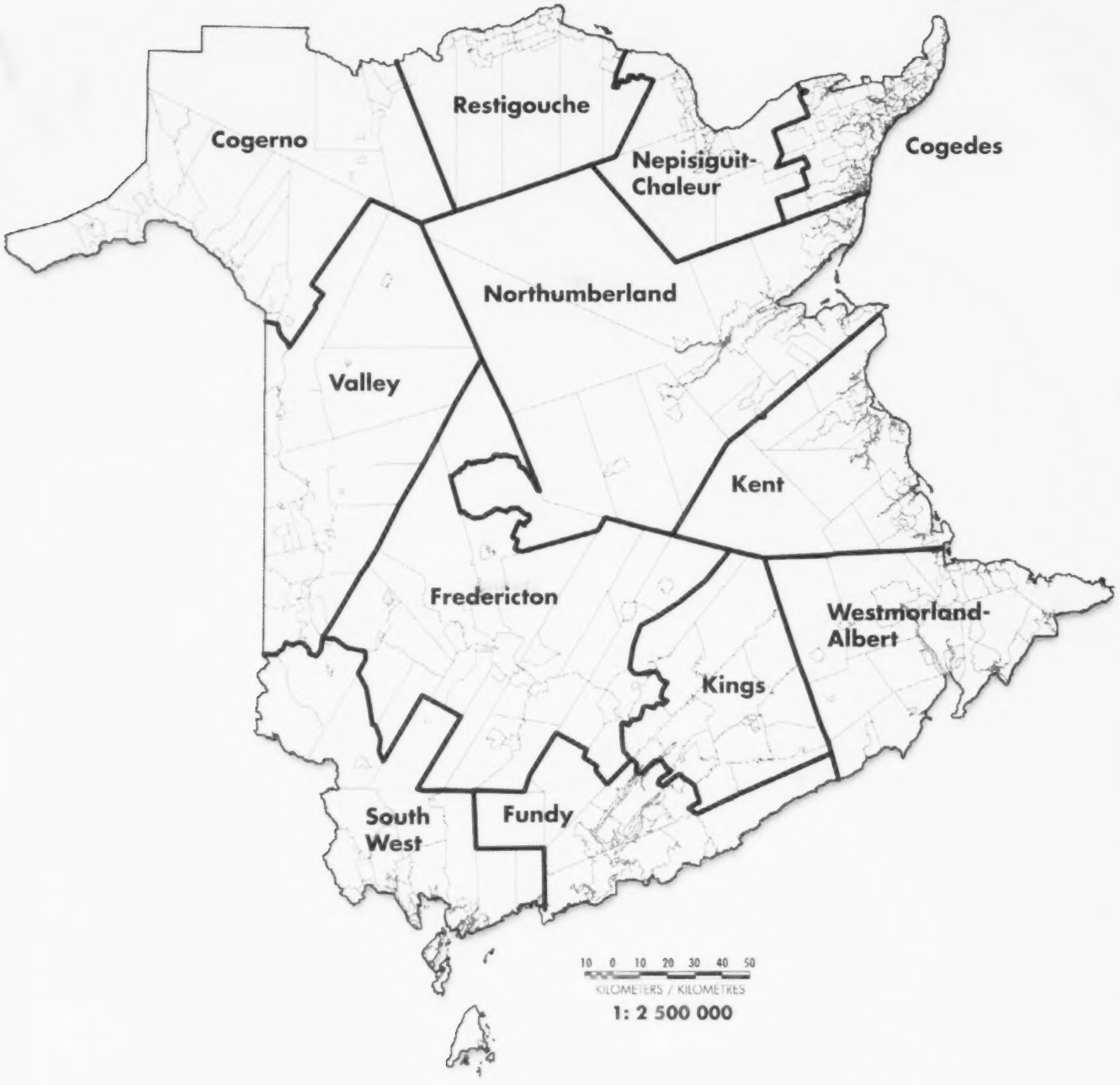
CITIES (7)

Bathurst
Campbellton
Edmundston
Fredericton
Miramichi
Moncton
Saint John

Local Service Districts, Municipalities and Rural Community

District Planning Commissions

Regional Solid Waste Commissions



Rapport définitif du

Comité spécial de la gouvernance locale et de la collaboration régionale

Gouvernance locale et collaboration régionale pour le Nouveau-Brunswick

Cinquième session,
54e législature du
Nouveau-Brunswick
janvier 2003

Gouvernance locale et collaboration régionale pour le Nouveau Brunswick

Rapport définitif du
Comité spécial de
la gouvernance locale et de
la collaboration régionale

Cinquième session
54e législature du
Nouveau-Brunswick

janvier 2003

Membres du comité

Claude Williams, président,
Kent-Sud

Milton Sherwood, vice-président,
Grand Bay-Westfield

Jody Carr,
Oromocto-Gagetown

Rose-May Poirier,
Rogersville-Kouchibouguac

Madeleine Dubé,
Edmundston

Eric MacKenzie,
Fredericton-Fort Nashwaak

John Betts,
Moncton-Crescent

Réjean Savoie,
Baie-de-Miramichi

Gaston Moore,
Caraquet

Eric Allaby,
Îles-de-Fundy

Marcelle Mersereau,
Bathurst

Roland Haché,
Nigadoo-Chaleur

Elizabeth Weir,
Saint John Harbour

**Rapport définitif du
Comité spécial de
la gouvernance locale et de
la collaboration régionale**

Publié par

Assemblée législative du Nouveau-Brunswick
C.P. 6000
Fredericton (Nouveau-Brunswick) E3B 5H1

Canada

janvier 2003

Imprimé au Nouveau-Brunswick

ISBN 1-55396-058-0

CNB 1753

Legislative Assembly of New Brunswick
P.O. Box 6000
Fredericton, NB E3B 5H1

Tel: (506) 453-2506
Fax: (506) 453-7154

Assemblée législative du Nouveau-Brunswick
C.P. 6000
Fredericton (N.-B.) E3B 5H1

Tél : (506) 453-2506
Téléc. : (506) 453-7154

Monsieur le président,

J'ai le plaisir de vous présenter le rapport définitif du Comité spécial de la gouvernance locale et de la collaboration régionale.

Le comité spécial a été nommé au cours de la quatrième session de la 54e législature par résolution de la Chambre le 18 décembre 2001 et autorisé à siéger après la prorogation de la session.

Le rapport est le fruit des consultations et des délibérations du comité visant à examiner des modèles de gouvernance locale et des structures régionales de prestation des services acceptables et convenables et donne suite à trois recommandations de la Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale.

Au nom du comité, je tiens à remercier les nombreux particuliers et organismes qui ont comparu devant le comité au cours des audiences publiques ou qui ont présenté un mémoire. Je veux aussi remercier toutes les personnes qui ont assisté aux audiences et qui ont participé à un processus si important.

Je tiens aussi à remercier les diverses personnes qui ont fourni de l'aide au comité, en particulier la personne-ressource, M. Johnny St-Onge, pour ses conseils et son dévouement précieux tout au long du processus.

Enfin, je tiens à exprimer ma gratitude aux membres du comité et aux autres parlementaires qui ont participé au processus pour leur contribution à la réalisation de notre mandat.

Le présent rapport, ainsi que les deux premiers rapports d'étape du comité, met fin aux travaux du comité.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le président du comité,

Claude Williams

Claude Williams, député

Table des matières

Membres du comité ____ 2

Avant-propos ____ 6

Consultation publique : objectif, processus et participation ____ 7

Sommaire ____ 10

Recommandations ____ 13

Aperçu des recommandations ____ 15

PARTIE 1 : Gouvernance communautaire dans les secteurs non constitués en municipalités ____ 24

I. Qu'a dit la Table ronde sur la gouvernance locale au sujet de la gouvernance locale ou communautaire des secteurs non constitués en municipalités? ... 25

II. Qu'ont dit les membres du public au comité spécial au sujet du district de services locaux et de la communauté rurale? ... 27

III. Qu'ont dit les membres du public au comité spécial au sujet de la gouvernance communautaire? .. 28

IV. Qu'ont dit les membres du public au comité spécial au sujet des modèles proposés par la table ronde pour assurer la gouvernance locale dans les secteurs non constitués? ... 34

V. Autres solutions proposées par des membres du public ... 36

VI. Quelle orientation devrions-nous prendre maintenant? ... 36

VII. Recommandations sur la gouvernance communautaire dans les secteurs non constitués ... 38

PARTIE 2 : Ententes de prestation partagée des services ____ 46

I. Qu'a dit la Table ronde sur la gouvernance locale au sujet de la prestation partagée de services? ... 46

II. Qu'ont dit les membres du public au comité spécial au sujet de la prestation partagée des services? 48

III. Qu'ont dit les membres du public au comité spécial au sujet de l'organisme multifonctionnel recommandé par la table ronde? ... 49

IV. Autres solutions proposées par des membres du public ... 51

V. Quelle orientation devrions-nous prendre maintenant? ... 51

VI. Recommandations sur les ententes de prestation partagée des services ... 52

PARTIE 3 : Outils d'aménagement 57

I. Qu'a dit la Table ronde sur la gouvernance locale au sujet de l'aménagement régional? 57

II. Qu'ont dit les membres du public au comité spécial au sujet des outils d'aménagement? 57

III. Quelle orientation devrions-nous prendre maintenant? 58

IV. Recommandation sur les outils d'aménagement 59

PARTIE 4 : Participation du public au processus de changement 61

I. Qu'a dit la Table ronde sur la gouvernance locale au sujet de la participation du public au processus de changement? 61

II. Qu'ont dit les membres du public au comité spécial au sujet de la participation du public au processus de changement? 61

III. Quelle orientation devrions-nous prendre maintenant? 62

IV. Recommandation sur la participation du public au processus de changement 63

Conclusion 66

Annexe A 67

Annexe B 68

Annexe C 69

Districts de services locaux, municipalités et communauté rurale 72

Commissions de district d'aménagement 73

Commissions régionales de gestion des matières usées solides 74

Terres de la Couronne 75

Avant-propos

Le présent rapport s'appuie sur les bases solides posées par la réforme du système d'administration locale amorcée il y a 35 ans et sur les améliorations entreprises depuis par les gouvernements provinciaux successifs et les collectivités partout dans la province.

Fait encore plus important, le rapport et les neuf recommandations du comité spécial tiennent compte de la rétroaction réfléchie et utile reçue des nombreuses personnes du Nouveau-Brunswick qui ont fait part de leurs opinions au comité.

Les recommandations tiennent compte des rapports précédents, notamment le rapport de la Commission sur l'utilisation des terres et l'environnement rural (1993), le rapport du comité d'étude de la Loi sur les municipalités (1999) et, bien sûr, le rapport de la Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale (2001).

Le rapport reconnaît que les collectivités rurales et les collectivités urbaines du Nouveau-Brunswick ont changé et continueront de changer et qu'il faut restructurer progressivement le système d'administration locale pour tenir compte des changements.

Certaines des recommandations, qui s'appuient sur les usages et les pratiques des gens des secteurs non constitués en municipalités, visent à préparer le terrain à l'acquisition progressive de pouvoirs locaux dans ces secteurs afin de renforcer la gouvernance dans les collectivités actuelles. Une de ces recommandations vise également à mieux adapter l'administration locale à la collectivité pour que les pouvoirs exercés au palier local correspondent à la capacité et aux limites territoriales des collectivités servies.

D'autres recommandations visent à améliorer les commissions de services régionaux et à créer un mécanisme permettant aux collectivités de conclure de plein gré et officiellement des ententes en vue de partager la prestation d'autres services.

Une recommandation souligne la nécessité d'établir les objectifs à atteindre en matière d'aménagement et de donner aux collectivités la capacité d'agir collectivement afin d'assurer le développement durable des collectivités urbaines et des collectivités rurales.

Encourager les gens à participer au processus de changement, avec l'aide financière et technique du gouvernement provincial, est le but visé d'une autre recommandation.

Tout en reconnaissant que les changements proposés ne régleront pas tous les problèmes sociaux, économiques et environnementaux avec lesquels les collectivités du Nouveau-Brunswick sont aux prises, les membres du comité spécial croient que ses recommandations contribueront largement à offrir aux collectivités les outils dont elles ont le plus besoin et qu'elles souhaitent avoir.

Consultation publique : objectif, processus et participation

En décembre 2000, l'hon. Kim Jardine, ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux, a formé une Table ronde sur la gouvernance locale regroupant des intervenants clés pour examiner diverses questions qui se posent au système de gouvernance locale au Nouveau-Brunswick. La table ronde a présenté à la ministre le 29 juin 2001 son rapport intitulé *Une vision pour la gouvernance locale*. La table ronde a formulé en tout 16 recommandations, qui concernent la gouvernance locale dans les secteurs non constitués en municipalités, la collaboration régionale et la prestation de services, le financement des administrations locales et l'impôt foncier dans les secteurs non constitués en municipalités.

Le gouvernement provincial, ayant accepté en principe l'orientation décrite dans le rapport de la table ronde, a annoncé le 11 octobre 2001 qu'il entreprenait une démarche en trois volets pour tenir les consultations requises et effectuer les recherches techniques nécessaires pour donner suite au rapport.

Le ministère des Finances a été chargé d'effectuer un examen approfondi du coût de la prestation provinciale des services locaux (par exemple : maintien de l'ordre, voirie) dans les secteurs non constitués (les 65 ¢) et d'évaluer s'il est faisable d'imputer de tels coûts à tous les propriétaires fonciers des secteurs non constitués.

Un groupe de travail, coprésidé par le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux et le ministère des Finances et comprenant des représentants des trois associations de municipalités et des districts de services locaux, a été formé en vue de faire des recommandations relatives aux nouvelles ententes de financement entre la province et les instances locales.

Le gouvernement provincial a aussi décidé de donner suite à la recommandation voulant que de vastes consultations soient menées afin d'examiner des modèles de gouvernance locale et des structures de prestation de services, qui soient acceptables et convenables.

En conséquence, le Comité spécial de la gouvernance locale et de la collaboration régionale, composé de représentants de tous les partis, a été constitué par l'Assemblée législative le 18 décembre 2001 et a été chargé de mener des consultations publiques sur les recommandations suivantes formulées par la Table ronde de la ministre sur la gouvernance locale.

1. Pour l'instant, les modèles acceptables pour les secteurs non constitués en municipalités de la province en vue de l'établissement volontaire de la gouvernance locale doivent comprendre :

- *District communautaire (à l'intérieur d'une structure régionale),*
- *Communauté rurale améliorée (à l'intérieur d'une structure régionale),*
- *Constitution en municipalité rurale,*
- *Annexion à une municipalité ou constitution en municipalité.*

2. Qu'un organisme multi-fonctionnel soit établi dans chaque région de la province afin d'assurer :

- *la prestation des services de planification de l'utilisation des terres, de gestion des déchets solides et de développement économique à l'échelle régionale;*
- *un mécanisme pour organiser ou fournir des services sur une base régionale et possiblement sur une base infrarégionale ou sur une base locale;*

- *un mécanisme pour gérer des installations et de l'infrastructure dont bénéficie la région;*
- *la réalisation d'économies par des économies d'échelle et la réduction des dédoublements;*
- *une plus grande efficacité à résoudre les questions qui dépassent les limites et l'amélioration de la coopération entre les diverses unités administratives;*
- *l'imputabilité envers les localités desservies en ce qui a trait aux services offerts en leur nom;*
- *un juste partage des services entre les localités (partage des décisions ayant trait aux services et partage des coûts);*
- *une planification de l'utilisation des terres améliorée et accrue à l'échelle locale et régionale.*

3. Qu'un outil de planification régional soit élaboré afin d'améliorer la coordination et les liens entre les communautés en ce qui a trait à la planification de l'utilisation des terres, à l'aménagement des infrastructures et à la protection de l'environnement naturel.

Les membres du comité sont les suivants : Claude Williams, président, Milt Sherwood, vice-président, Jody Carr, Rose-May Poirier, Madeleine Dubé, Eric MacKenzie, John Betts, Réjean Savoie, Gaston Moore, Eric Allaby, Marcelle Mersereau, Roland Haché et Elizabeth Weir.

Le comité a tenu 13 journées d'audiences publiques dans l'ensemble de la province pendant les mois de février et de mars 2002 aux endroits suivants : Dalhousie, Bathurst, Inkerman, Oak Bay, Hampton, Salisbury, Douglastown, Grand-Barachois, Bouctouche, Upper Kingsclear, Hartland et Saint-Joseph-de-Madawaska. La dernière audience publique a eu lieu à Fredericton, à la Chambre du Conseil législatif.

Des particuliers, des organisations et des représentants de municipalités, de districts de services locaux et de commissions de services régionaux ont été invités à faire une intervention ou à présenter un mémoire au comité. Les gens du Nouveau-Brunswick ont montré un vif intérêt pour le rapport de la table ronde et les consultations publiques. Environ 1 350 personnes ont assisté aux audiences publiques, et le comité a entendu plus de 225 interventions et a reçu 140 mémoires.

Des gens de 111 districts de services locaux, soit 41 % des 269 districts de services locaux, ont fait une intervention ou ont présenté un mémoire au comité. Les trois associations représentant les élus municipaux du Nouveau-Brunswick ont représenté presque toutes les 103 municipalités lors des interventions ou de la présentation d'un mémoire au comité. En outre, environ 50 municipalités, elles-mêmes ou en collaboration avec d'autres municipalités de leur région, ont fait une intervention ou ont présenté un mémoire au comité.

Cinq commissions d'aménagement de district et six commissions de gestion des déchets solides ont fait une intervention ou présenté leur propre mémoire au comité. L'Association des commissions d'aménagement de district du Nouveau-Brunswick et l'Association des déchets solides du Nouveau-Brunswick ont fait une intervention et présenté un mémoire au comité au nom des membres des commissions. Aucun représentant des commissions de développement économique n'a participé à la ronde de consultations publiques.

Il est important de signaler que 96 des 111 districts de services locaux dont des gens ont fait une intervention ou présenté un mémoire ont des comités consultatifs, ce qui signifie que 61 % des districts de services locaux qui ont un comité consultatif ont participé activement aux consultations publiques. Par contre, seulement 15 districts de services locaux sans comité consultatif, soit 13 % des districts du genre, ont participé activement aux consultations publiques.

Les séances d'information sur le rapport de la table ronde organisées par le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux avant les consultations publiques visaient uniquement les membres des comités consultatifs des districts de services locaux. En outre, bien que les avis publics des consultations du comité spécial aient visé tous les gens du Nouveau-Brunswick, le comité n'a pu envoyer les lettres d'invitation qu'aux districts de services locaux qui avaient un comité consultatif ou un organisme communautaire reconnu, tel qu'un conseil de loisirs.

Voilà qui explique peut-être pourquoi la plupart des participants aux consultations publiques venaient des districts de services locaux qui ont un comité consultatif et pourquoi bien des gens ont mentionné au comité spécial qu'ils n'ont pas reçu suffisamment d'information sur le rapport de la table ronde et le processus de consultation publique ni assez de temps et d'appui pour participer au processus de façon valable et pour faire des observations sur un modèle préféré. Il est important de signaler également que bon nombre de participants croyaient qu'il fallait choisir l'un des modèles envisagés par la table ronde au lieu de simplement faire des observations sur les modèles.

Sans au moins une certaine représentation locale, il a été difficile de faire participer au processus de consultation publique les gens des districts de services locaux sans comité consultatif. Pendant le processus de changement, il sera important de faciliter la participation de toute la population du Nouveau-Brunswick.

Le comité tient à remercier les nombreux intervenants qui ont comparu devant le comité aux audiences publiques ainsi que les particuliers et les organisations qui ont présenté un mémoire. En outre, le comité désire remercier toutes les personnes qui ont assisté aux audiences et ont participé à un processus si important pour le Nouveau-Brunswick. Le rapport et les recommandations du comité s'appuient sur la rétroaction réfléchie et utile reçue des nombreuses personnes du Nouveau-Brunswick qui ont fait part de leurs opinions au comité.

Sommaire

Le 18 décembre 2001, le Comité spécial de la gouvernance locale et de la collaboration régionale, composé de représentants de tous les partis, a été constitué par l'Assemblée législative et a été chargé de mener des consultations publiques afin d'examiner des modèles de gouvernance locale et des structures régionales de prestation de services, qui soient acceptables et abordables, afin de donner suite à trois recommandations de la Table ronde sur la gouvernance locale (juin 2001).

Le comité a tenu 13 audiences publiques dans l'ensemble de la province pendant les mois de février et mars 2002. Les gens du Nouveau-Brunswick ont montré un vif intérêt pour le rapport de la table ronde et les consultations publiques. Environ 1 350 personnes ont assisté aux audiences publiques, et le comité a entendu plus de 225 interventions et a reçu 140 mémoires.

Les recommandations du comité, contenues dans le présent rapport, sont fondées sur la rétroaction réfléchie et utile reçue des nombreuses personnes du Nouveau-Brunswick qui ont fait part de leurs opinions au comité. Les recommandations tiennent aussi compte de l'examen par le comité de l'organisation de la gouvernance communautaire au Nouveau-Brunswick et du rapport de la table ronde.

Gouvernance communautaire dans les secteurs non constitués en municipalités

Les quatre modèles proposés par la table ronde ne semblaient pas répondre aux divers besoins et désirs des gens dans les secteurs non constitués en municipalités à l'égard de l'adoption d'une forme d'administration locale pour la gouvernance de leur collectivité. Alors que le district communautaire proposé par la table ronde visait à fournir une forme minimale d'administration locale, la plupart des participants ont rejeté le modèle. Même si quelques secteurs non constitués ont manifesté un intérêt pour les autres modèles (municipalité, municipalité rurale, communauté rurale améliorée), la plupart des secteurs non constitués ne sont pas disposés à essayer ces modèles.

Par ailleurs, les gens des secteurs non constitués en municipalités se sont aussi montrés intéressés à se doter d'une représentation locale et de certains pouvoirs locaux de base afin de planifier l'avenir de leur collectivité et de satisfaire à leurs besoins locaux en services. Toutefois, l'opinion du public était claire : pour que les gens des secteurs non constitués acceptent le changement et se dotent de pouvoirs par l'entremise d'une administration locale, la démarche suivie par le gouvernement provincial devrait :

- reconnaître la gouvernance exercée actuellement par les collectivités et s'appuyer sur elle,
- être assez souple pour répondre aux divers besoins et désirs des collectivités,
- permettre aux collectivités de se doter de pouvoirs locaux lorsqu'elles y sont prêtes,
- habiliter les collectivités à diriger les changements.

L'objectif devrait être de permettre aux collectivités non constituées en municipalités de se doter graduellement des pouvoirs dont elles ont besoin et qu'elles désirent afin de faciliter l'exercice de la gouvernance communautaire pour la création de collectivités durables.

À la lumière de la rétroaction reçue du public, la structure actuelle des districts de services locaux pourrait être modernisée de la façon suivante afin de permettre une telle approche :

- Tous les districts de services locaux devraient être encouragés à examiner leurs limites territoriales et à les modifier au besoin pour refléter et servir les collectivités actuelles.

- Chaque district de services locaux devrait élire des représentants locaux à l'occasion des élections municipales.
- Chaque district de services locaux devrait disposer du pouvoir local d'adopter et d'appliquer un plan d'aménagement du territoire.
- Chaque district de services locaux devrait pouvoir élargir ses pouvoirs à l'échelle locale quand il y est prêt.

Les municipalités et les secteurs non constitués en municipalités devraient être encouragés à collaborer en vue de redécouper leur territoire pour refléter et servir les collectivités actuelles. En outre, puisque certaines municipalités ont de la difficulté à exercer leurs pouvoirs à l'égard des services de base, il conviendra peut-être de leur donner la possibilité de devenir des districts de services locaux tout en gardant les pouvoirs locaux qu'elles sont capables d'exercer.

Ententes de prestation partagée des services

L'organisme multifonctionnel recommandé par la table ronde n'a pas reçu beaucoup d'appui. Il est ressorti de l'ensemble des remarques du public qu'une telle structure a belle apparence sur papier mais ne fonctionnera pas en pratique. La plupart des gens trouvent que des améliorations pourraient être apportées aux commissions régionales et ne voient pas le besoin d'intégrer celles-ci en un seul organisme de services régionaux.

Des mesures pourraient être prises pour améliorer la prestation des services d'aménagement du territoire et de gestion des déchets solides :

- terminer la mise en place et la restructuration des commissions régionales d'aménagement de district afin de servir l'ensemble des districts de services locaux et des municipalités dans toutes les régions de la province ;
- améliorer les commissions d'aménagement de district et les commissions de gestion des déchets solides :
    - permettre aux districts de services locaux de nommer leurs membres ;
    - exiger que chaque commission adopte un plan de services pluriannuel et une révision annuelle de ce plan, après avoir consulté les municipalités et districts de services locaux participants ;
    - exiger l'appui d'une double majorité pour la prise de décisions importantes.

Le besoin s'impose également d'élaborer le cadre législatif voulu afin d'habiliter les municipalités et les districts de services locaux à concevoir et à réviser volontairement et officiellement les ententes de prestation partagée d'autres services et à résoudre les différends.

Outils d'aménagement

Les coûts occasionnés au public sur les plans social, économique et environnemental par suite d'un manque de planification au palier local dans les secteurs non constitués en municipalités sont aussi dus à un manque de planification aux paliers provincial et régional. Par exemple, si des établissements industriels s'installent dans des secteurs non désignés qui ne sont pas dotés des services qui conviennent, cela dénote un manque de direction de la part de la province et un manque de capacité régionale d'intervenir à l'égard de questions du genre.

Une Politique d'aménagement provinciale globale et intégrée devrait être élaborée dans le but de fixer les objectifs à atteindre par le gouvernement provincial, les municipalités et les districts de services locaux en vue de bâtir des collectivités urbaines et des collectivités rurales durables. En retour, un outil d'aménagement régional permettrait aux districts de services locaux et aux municipalités de chaque région d'élaborer un plan pour leur région afin de répondre à leurs besoins et à leurs intérêts communs et contradictoires, tout en réalisant les objectifs provinciaux en matière d'aménagement.

Participation du public au processus de changement

Pour que les gens acceptent les changements, ils doivent participer au processus et être en mesure d'influencer les changements qui en découlent. Pour que la confiance règne entre le gouvernement provincial, les municipalités, les districts de services locaux et les commissions régionales au cours du processus de changement, il sera essentiel de prendre les dispositions voulues afin que les décisions prises tiennent compte des points de vue exprimés par les diverses parties intéressées.

L'avis du public était clair : pour que le processus de changement, qu'il soit amorcé par la collectivité ou par le gouvernement provincial, réponde aux attentes des gens, le gouvernement provincial devrait prendre les mesures suivantes :

- viser et faciliter la participation de tous les intervenants ;
- appuyer, avec une aide technique et financière, cette participation ;
- accorder assez de temps et d'information pour que tous les intervenants puissent bien évaluer et comprendre les changements ;
- constituer des comités locaux et régionaux pour faciliter le partage d'information ;
- exiger l'appui de la population dans chaque district de services locaux et chaque municipalité ;
- prévoir l'estimation des coûts et des incidences financières des changements ;
- prévoir la formation des élus.

Cela signifie que le gouvernement provincial devrait collaborer avec l'ensemble des districts de services locaux, des municipalités et des commissions régionales pendant le processus de changement en fournissant le leadership, les ressources et le soutien nécessaires.

Recommandations

Gouvernance communautaire dans les secteurs non constitués en municipalités

1. Il faut encourager les districts de services locaux et les municipalités à examiner leurs limites territoriales et à les modifier au besoin pour refléter et servir les collectivités actuelles.

2. Tous les districts de services locaux devraient élire des représentants locaux à l'occasion des élections municipales.

3. Chaque district de services locaux devrait disposer du pouvoir local en matière d'aménagement du territoire.

4. Il faut instituer le cadre législatif voulu pour que chaque district de services locaux puisse élargir ses pouvoirs à l'échelle locale quand il y est prêt.

Ententes de prestation partagée des services

5. Il faut terminer la mise en place et la restructuration des commissions régionales d'aménagement de district afin de servir l'ensemble des districts de services locaux et des municipalités dans toutes les régions de la province.

6. Il faut améliorer les commissions d'aménagement de district et les commissions de gestion des déchets solides.

Il s'agit notamment des mesures suivantes :

- permettre aux districts de services locaux de nommer leurs membres ;
- exiger que chaque commission adopte un plan de services pluriannuel et une révision annuelle de ce plan, après avoir consulté les municipalités et districts de services locaux participants ;
- exiger l'appui d'une double majorité pour la prise de décisions importantes.

7. Il faut élaborer le cadre législatif voulu afin d'habiliter les districts de services locaux et les municipalités à concevoir et à réviser les ententes de prestation partagée de services et à résoudre les différends.

Outils d'aménagement

8. Il faut terminer l'élaboration d'une Politique d'aménagement provinciale globale et intégrée.

Participation du public au processus de changement

9. Les districts de services locaux, les municipalités et les commissions régionales doivent participer au processus de changement, avec l'aide technique et financière du gouvernement provincial.

Le gouvernement provincial devrait prendre les mesures suivantes :

- viser et faciliter la participation de tous les intervenants ;
- appuyer, avec une aide technique et financière, cette participation ;
- accorder assez de temps et d'information pour que tous les intervenants puissent bien évaluer et comprendre les changements ;
- constituer des comités locaux et régionaux pour faciliter le partage d'information ;
- exiger l'appui de la population dans chaque district de services locaux et chaque municipalité ;
- prévoir l'estimation des coûts et des incidences financières des changements ;
- prévoir la formation des élus.

Aperçu des recommandations

Gouvernance communautaire dans les secteurs non constitués en municipalités

1. ***Il faut encourager les districts de services locaux et les municipalités à examiner leurs limites territoriales et à les modifier au besoin pour refléter et servir les collectivités actuelles.***

Encourager les districts de services locaux à redécouper leur territoire

Les districts de services locaux ont été constitués dans le but de fournir des services locaux aux secteurs non constitués en municipalités selon les préférences locales (par exemple : éclairage des rues, services communautaires, équipements de loisirs, etc.). À ce titre, les districts de services locaux sont des zones de services et non des administrations locales.

Environ 100 districts de services locaux ont été constitués pour la première fois en 1966, et leurs limites territoriales correspondaient étroitement à celles des paroisses. Toutefois, à mesure que la demande de services augmentait au cours des 36 dernières années, des secteurs à l'intérieur de ces limites initiales sont devenus d'autres districts de services locaux. Puisque les gens vivent, travaillent et vaquent à leurs activités quotidiennes ailleurs que par le passé, les limites territoriales des districts de services locaux actuels ne correspondent pas toujours à celles des collectivités d'aujourd'hui. De nos jours, environ 275 000 personnes vivent dans les secteurs non constitués en municipalités, qui sont divisés en 269 districts de services locaux.

La division des collectivités en plusieurs districts de services locaux les empêche de prendre des mesures collectives à l'égard des questions qui ont de fortes répercussions sur leur mieux-être social, économique et environnemental commun. Toutefois, certains participants aux consultations publiques ont exprimé le désir de préserver leurs limites territoriales parce qu'ils ont un sentiment d'appartenance à leur district de services locaux et qu'ils craignent de perdre le droit de regard sur les services qu'ils reçoivent et les impôts fonciers qu'ils paient.

Tout en tenant compte du passé, il faudrait encourager un redécoupage des territoires en fonction de l'état actuel du peuplement et des relations communautaires (par exemple : relations sociaux, économiques ou en matière de services) ainsi que de la relation entre les gens et le milieu naturel (par exemple : bassins hydrographiques). Le gouvernement provincial devrait amorcer et faciliter un tel processus afin d'aider les districts de services locaux à dégager des options pour redécouper leur territoire et évaluer les coûts et avantages qui s'ensuivraient. Toute décision de redécouper le territoire devrait être subordonnée à l'appui de la population dans chaque district de services locaux.

De plus, il faut tout mettre en oeuvre pour préserver le sentiment d'appartenance de la population. Lorsque deux districts de services locaux ou plus sont fusionnés, chaque ancien district pourrait devenir un quartier. Cela permettrait l'élection des représentants de chaque quartier (ancien district de services locaux), la prestation des services d'une étendue, d'une portée et d'un niveau semblables à aujourd'hui dans chaque quartier et l'établissement dans chaque quartier de taux d'impôt foncier qui refléteraient les différences de services entre les quartiers.

Les districts de services locaux devraient tenir compte de divers facteurs lorsqu'elles étudient la faisabilité d'un redécoupage de leur territoire :

- questions liées à l'environnement, telles que des bassins hydrographiques communs ;
- liens sociaux ;
- liens économiques ;
- liens en matière de services ;
- sentiment d'une histoire et d'une appartenance communes ;
- caractère suburbain ou rural commun ;
- volonté de travailler ensemble.

Encourager les municipalités à redécouper leur territoire

Certaines municipalités ont une population peu nombreuse, dispersée ou à la baisse ainsi qu'une assiette fiscale plus ou moins stagnante, ce qui limite leur capacité de s'acquitter convenablement de leurs responsabilités locales. Plusieurs secteurs non constitués ont été fusionnés (ou annexés) à des municipalités au cours des 30 dernières années. Toutefois, les municipalités conservent généralement les mêmes limites territoriales qu'avant, tandis que les secteurs qu'elles servent débordent souvent leur territoire pour couvrir des secteurs non constitués avoisinants où la population et la demande de services augmentent.

Il faudrait encourager un redécoupage du territoire de chaque municipalité en fonction de l'état actuel du peuplement et des relations communautaires. Le processus devrait être amorcé par les municipalités ou les secteurs non constitués en municipalités (districts de services locaux) et facilité par le gouvernement provincial au moyen d'études de faisabilité. La décision de redécouper leur territoire et d'être représentés et servis par la même administration locale devrait être subordonnée à l'appui des gens dans chaque secteur touché.

Étude simultanée de redécoupages éventuels

Les districts de services locaux voudront peut-être étudier en même temps qu'un ou plusieurs districts de services locaux ou municipalités la faisabilité d'un redécoupage de leur territoire et décider par la suite si une telle mesure serait plus avantageuse que le maintien des limites actuelles.

2. Tous les districts de services locaux devraient élire des représentants locaux à l'occasion des élections municipales.

Bien que les comités consultatifs des districts de services locaux soient composés de membres fort dévoués, de nombreux participants aux consultations publiques ont appuyé fermement l'idée d'élire leurs représentants locaux à l'occasion des élections municipales.

Chaque district de services locaux devrait avoir un comité élu. Afin de permettre l'élection de représentants au comité, il faudrait adopter des modifications appropriées de la *Loi sur les élections municipales*.

Lorsque des districts de services locaux actuels sont fusionnés, chacun d'eux pourrait devenir un quartier pour permettre l'élection au comité d'un ou de plusieurs représentants de chaque quartier.

Le comité élu constituerait pour les membres de la collectivité une structure pouvant exercer des pouvoirs et rendre compte au palier local ainsi que représenter et servir les intérêts de la collectivité. Il leur donnerait une voix légitime et reconnue quand ils feraient affaire avec d'autres districts de services locaux, les municipalités ainsi que les gouvernements provincial et fédéral. Le comité élu pourrait aussi nommer ses membres aux commissions de gestion des déchets solides et aux commissions d'aménagement de district.

Lorsque les gens des districts de services locaux élisent leurs représentants, ils s'attendent à participer de manière valable aux décisions de leurs comités. Pour que la confiance règne entre les personnes élues afin de représenter et de servir les secteurs non constitués en municipalités et les personnes qui les ont élues, il sera important que des journées d'accueil, des rencontres publiques ou des assemblées publiques locales soient tenues ou que des comités consultatifs soient constitués pour que la prise de décisions tienne compte des points de vue exprimés par les diverses parties intéressées.

3. Chaque district de services locaux devrait disposer du pouvoir local en matière d'aménagement du territoire

Certains secteurs non constitués en municipalités ont connu une croissance importante au cours des trois dernières décennies, surtout ceux qui sont situés près de grandes municipalités, et ils continuent à croître. Bien que tous les districts de services locaux reçoivent des services en matière d'aménagement, tels que les permis de construction et les approbations de lotissement, par l'intermédiaire de la Commission du district d'aménagement rural ou d'une commission régionale d'aménagement de district, de tels outils ont une capacité limitée de faire en sorte que les divers types d'aménagement (par exemple : aménagement résidentiel, commercial, institutionnel, lié aux loisirs ou aux ressources) aient lieu seulement dans des endroits qui conviennent.

En effet, le manque de plans d'aménagement du territoire occasionne des coûts sociaux importants lorsque l'aménagement a lieu là où il entre en conflit avec les activités rurales traditionnelles, des coûts économiques lorsque l'aménagement est pratiqué là où la prestation des services coûte plus cher et des coûts environnementaux lorsque des ressources rurales sont perdues à mesure que les aménagements remplacent les exploitations agricoles, la forêt et les habitats fauniques.

Si nous envisageons l'avenir, le fait que les collectivités de la province n'ont pas toutes un plan d'aménagement du territoire occasionne au public des coûts qui sont simplement trop importants pour qu'un tel pouvoir ne soit pas accordé aux collectivités. Puisque tous les districts de services locaux paient déjà les services en matière d'aménagement dispensés par les commissions d'aménagement de district, il ne leur faut que le pouvoir local et des élus pour adopter et appliquer un plan communautaire.

Sous la direction du gouvernement provincial, de l'information devrait aussi être fournie afin de permettre aux gens de comprendre l'aménagement du territoire, l'importance et la nécessité de ces activités, les objectifs du gouvernement provincial en matière d'aménagement, les pouvoirs de leur comité élu, les services fournis par leur commission d'aménagement de district et la façon dont ils peuvent participer au processus d'aménagement avec leur comité élu.

4. ***Il faut instituer le cadre législatif voulu pour que chaque district de services locaux puisse élargir ses pouvoirs à l'échelle locale quand il y est prêt.***

La démarche suivie par le gouvernement provincial devrait être assez souple pour répondre aux divers besoins et désirs des districts de services locaux quant à l'obtention de pouvoirs à l'échelle locale par l'intermédiaire d'une administration locale. L'objectif devrait être de permettre aux districts de services locaux de se doter de pouvoirs additionnels allant au-delà de l'aménagement lorsqu'ils sont prêts à le faire.

Chaque district de services locaux devrait être constitué, et le cadre législatif voulu devrait être institué pour permettre l'élargissement des pouvoirs. Il s'agit notamment de ce qui suit : pouvoir de dispenser des services (par exemple : protection contre les incendies, équipements de loisirs, collecte des ordures, éclairage des rues) ; pouvoirs généraux (par exemple : propriété de biens-fonds, de bâtiments et de matériel, dotation en personnel administratif et en personnel d'exécution et conclusion d'ententes avec d'autres districts de services locaux et municipalités pour la prestation partagée de services) ; pouvoirs de prendre des arrêtés (par exemple : réglementation du bruit susceptible de causer une nuisance publique et des expositions et concerts en plein air) ; pouvoirs financiers (par exemple : emprunts pour des projets d'immobilisations, adoption de budgets, établissement du taux d'imposition et de redevances d'usage).

Toute décision d'un district de services locaux de se doter d'un pouvoir additionnel à l'échelle locale devrait prévoir une évaluation des avantages et des coûts et offrir au public des possibilités valables de participer au processus.

Le gouvernement provincial devrait continuer d'assumer les pouvoirs locaux, et les représentants des services municipaux devraient continuer d'administrer les services locaux, sauf les services d'aménagement, jusqu'à ce que le district de services locaux décide de se doter de pouvoirs additionnels.

Les services locaux de maintien de l'ordre et de voirie fournis par la province devraient aussi demeurer une attribution provinciale. Toutefois, le ministère de la Sécurité publique et le ministère des Transports devraient consulter le comité élu de chaque district de services locaux au sujet de la prestation des services de maintien de l'ordre et de voirie.

Donner aux municipalités la possibilité de devenir des districts de services locaux

Les municipalités qui ont une capacité limitée de percevoir grâce à leur propre assiette fiscale les recettes nécessaires pour exercer convenablement leurs pouvoirs municipaux à l'égard des services de base (par exemple : routes, maintien de l'ordre, protection contre les incendies) devraient avoir la possibilité de devenir des districts de services locaux tout en gardant les pouvoirs locaux qu'elles sont capables d'exercer.

Ententes de prestation partagée des services

5. ***Il faut terminer la mise en place et la restructuration des commissions régionales d'aménagement de district afin de servir l'ensemble des districts de services locaux et des municipalités dans toutes les régions de la province.***

Environ 100 districts de services locaux ne reçoivent pas encore les services d'une commission régionale d'aménagement de district, et environ 35 municipalités n'ont pas la possibilité de recevoir de tels services. Quelques municipalités n'ont pas adhéré à une commission d'aménagement de district déjà constituée.

Puisque tous les districts de services locaux au Nouveau-Brunswick obtiendraient le pouvoir d'adopter et d'appliquer un plan d'aménagement du territoire, et puisque l'aménagement régional serait visé, il est très important de terminer la mise en place et la restructuration des commissions régionales d'aménagement de district pour servir les districts de services locaux et les municipalités dans toutes les régions. Il faudrait notamment constituer une commission régionale d'aménagement de district pour les régions du comté de Carleton et du sud du comté de Victoria, une autre pour les comtés de York et de Sunbury ainsi qu'une partie du comté de Queens et encore une autre pour le comté de Charlotte. Il faudrait aussi un redécoupage du territoire de certaines commissions actuelles pour servir les districts de services locaux et les municipalités qui restent.

Toutes les municipalités devraient participer aux commissions régionales d'aménagement de district afin de collaborer à la prestation des services d'aménagement régionaux avec les autres collectivités de leur région, mais pas forcément à la prestation des services locaux d'aménagement du territoire.

6. *Il faut améliorer les commissions d'aménagement de district et les commissions de gestion des déchets solides.*

Il s'agit notamment des mesures suivantes :

- permettre aux districts de services locaux de nommer leurs membres ;
- exiger que chaque commission adopte un plan de services pluriannuel et une révision annuelle de ce plan, après avoir consulté les municipalités et districts de services locaux participants ;
- exiger l'appui d'une double majorité pour la prise de décisions importantes.

Permettre aux districts de services locaux de nommer leurs membres

Les membres représentant les secteurs non constitués en municipalités aux commissions de gestion des déchets solides et aux commissions d'aménagement de district ne devraient plus être nommés par la ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux, étant donné que chaque district de services locaux aura un comité élu ayant le pouvoir de procéder à de telles nominations. Toutefois, il sera nécessaire de restructurer les commissions d'aménagement de district et les commissions de gestion des déchets solides afin d'intégrer les membres qui seront nommés.

Toutes les municipalités, quelle que soit leur taille, nomment déjà un seul membre à leur commission des déchets solides. De plus, s'il fallait l'appui d'une double majorité pour la prise de décisions importantes, les municipalités ne seraient plus obligées de nommer plus d'un membre à leur commission régionale d'aménagement de district afin d'avoir un niveau de pouvoir qui équivaut à leur part de l'ensemble des frais des services.

Toutefois, étant donné le nombre actuel de districts de services locaux (269) et de municipalités (103), il ne serait peut-être pas pratique ni réaliste de demander à chaque municipalité et à chaque district de services locaux de nommer un membre à chaque commission. Le nombre moyen de membres d'une commission de gestion des déchets solides serait alors de 31, tandis que le nombre moyen de membres d'une commission d'aménagement de district serait de 25.

À mesure que les limites territoriales des districts de services locaux et des municipalités seront réorganisées afin de refléter les collectivités d'aujourd'hui, il est probable que leur nombre diminuera. Le nombre de membres serait ainsi ramené à un niveau raisonnable. Toutefois, si, après une réorganisation, le nombre de municipalités et de districts de services locaux rend certaines commissions trop grandes, une solution de rechange pourrait être de regrouper des districts de services locaux et des municipalités, qui représenteraient des parts égales de la population de la région ou de l'assiette fiscale, aux fins de la nomination des membres.

Exiger que chaque commission adopte un plan de services pluriannuel et une révision annuelle de ce plan, après avoir consulté les municipalités et districts de services locaux participants

Bien que de nombreuses commissions déploient des efforts considérables pour communiquer avec les municipalités et districts de services locaux participants, les collectivités et les commissions ne sont aucunement tenues de s'entendre sur la portée et le niveau des services à dispenser. Les exigences actuelles en matière de budgétisation et de reddition de comptes ne suffisent pas pour constituer un processus global, transparent et efficace qui permettrait aux collectivités participantes de connaître et de juger le rendement de leur commission et de fixer avec elle des objectifs visant à l'améliorer.

Les commissions d'aménagement de district et les commissions de gestion des déchets solides, en consultation avec les municipalités et districts de services locaux participants, devraient être tenues d'adopter un plan de services pluriannuel et une révision annuelle de ce plan. Chaque commission présenterait aussi son plan de services pluriannuel et la révision annuelle à l'examen et à l'approbation de la ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux pour veiller à ce que le plan respecte les normes provinciales.

Chaque commission, dans son plan de services pluriannuel, préciserait la portée et le niveau des services à dispenser et les coûts prévus de la prestation de ces services aux municipalités et districts de services locaux participants. La révision annuelle permettrait l'évaluation du rendement et l'établissement des objectifs d'amélioration nécessaires pour le plan de services pluriannuel.

Il faudrait aussi élaborer une stratégie visant à former ou à attirer les urbanistes qu'il faut pour permettre aux commissions d'aménagement de district de répondre de façon efficace et équitable aux besoins actuels et futurs en matière de services des municipalités et districts de services locaux participants.

Exiger l'appui d'une double majorité pour la prise de décisions importantes

La prise de décisions importantes qui touchent la portée, le niveau et le coût des services fournis par les commissions d'aménagement de district et les commissions de gestion des déchets solides, notamment sur l'adoption du budget annuel, les emprunts, l'adoption d'un plan de services pluriannuel et de la révision annuelle de ce plan, devrait recevoir l'appui d'une double majorité : 1) une majorité appropriée des membres, 2) laquelle doit également représenter une majorité de la population ou de l'assiette fiscale de la région servie par les commissions. La formule de la double majorité favorise les négociations visant à réaliser des compromis qui avantagent toutes les collectivités participantes.

En outre, étant donné que les affaires des commissions de gestion des déchets solides sont dirigées et gérées uniquement par les membres, l'élection des membres de l'exécutif des commissions de gestion des déchets solides ne devrait plus nécessiter l'appui d'une majorité des deux tiers des membres ou collectivités participantes représentant une majorité des deux tiers de la population de la région.

7. Il faut élaborer le cadre législatif voulu afin d'habiliter les districts de services locaux et les municipalités à concevoir et à réviser les ententes de prestation partagée de services et à résoudre les différends.

Concevoir et réviser les ententes

À part les commissions régionales (commissions de gestion des déchets solides et commissions d'aménagement de district), il manque un mécanisme qui habiliterait les districts de services locaux et les municipalités à concevoir et à réviser les ententes de prestation partagée de services tels que des équipements de loisirs, de bibliothèques ou autres. Si elles ne sont pas dotées d'un outil habilitant du genre, les collectivités continueront d'hésiter à collaborer à la prestation des services.

Il faudrait élaborer le cadre législatif voulu afin d'habiliter les municipalités et les districts de services locaux à concevoir et à réviser les ententes précisant le service partagé, les coûts liés au service et le pouvoir sur le service.

Résolution des différends

Malgré les meilleures intentions, des conflits sont toujours possibles entre des collectivités qui ont conclu une entente de service. Il devrait donc aussi y avoir un mécanisme favorisant la résolution de tels conflits.

Outils d'aménagement

8. Il faut terminer l'élaboration d'une Politique d'aménagement provinciale globale et intégrée.

Les coûts occasionnés au public sur les plans social, économique et environnemental par suite d'un manque de planification au palier local dans les secteurs non constitués en municipalités sont aussi dus à un manque de planification aux paliers provincial et régional. Par exemple, lorsque des établissements industriels s'installent dans des secteurs non désignés qui ne sont pas dotés des services qui conviennent, cela dénote un manque de direction de la part de la province et un manque de capacité régionale d'intervenir à l'égard de questions du genre.

Une Politique d'aménagement provinciale globale et intégrée devrait être élaborée afin de fixer les objectifs à atteindre par le gouvernement provincial, les municipalités et les districts de services locaux en vue de bâtir des collectivités urbaines et des collectivités rurales durables. Ces objectifs comprendraient ce qui suit :

- protéger les bassins hydrographiques pour que l'eau souterraine et en surface soit de qualité et en quantité suffisante ;
- protéger les terres agricoles et forestières ;
- situer les aménagements commerciaux et industriels dans des secteurs désignés et aménagés ;
- limiter les coûts publics ;
- affecter les coûts publics aux bénéficiaires ;
- assurer la fluidité et la sécurité de la circulation.

Une Politique d'aménagement provinciale devrait se limiter à la formulation des objectifs globaux à atteindre. Un outil d'aménagement régional permettrait aux districts de services locaux et aux municipalités de chaque région d'élaborer un plan pour leur région afin de répondre à leurs besoins et à leurs intérêts communs et contradictoires, tout en atteignant les objectifs provinciaux en matière d'aménagement. Un plan régional guiderait aussi l'établissement et la révision des plans locaux d'aménagement du territoire de sorte à répondre aux besoins et aux intérêts de chaque collectivité, tout en répondant aux besoins et aux intérêts collectifs de toutes les collectivités de la région.

Participation du public au processus de changement

9. Les districts de services locaux, les municipalités et les commissions régionales doivent participer au processus de changement, avec l'aide technique et financière du gouvernement provincial.

La participation doit notamment s'appliquer aux démarches suivantes :

- toute réorganisation des territoires ;
- l'aménagement du territoire ;
- les élections locales ;
- l'élargissement des pouvoirs locaux ;
- l'ajout ou la suppression de services locaux ;
- le changement du statut des municipalités ;
- l'expansion des commissions d'aménagement de district ;
- l'amélioration des commissions de gestion des déchets solides et des commissions d'aménagement de district ;
- les ententes de prestation partagée de services ;
- l'aménagement régional.

Pour que les gens acceptent les changements, ils doivent participer au processus et être en mesure d'influencer les changements qui en découlent. Pour que la confiance règne entre le gouvernement provincial, les municipalités, les districts de services locaux et les commissions régionales au cours du processus de changement, il sera essentiel de prendre les dispositions voulues pour que les décisions prises tiennent compte des points de vue exprimés par les diverses parties intéressées.

L'avis du public était clair : pour que le processus de changement, qu'il soit amorcé par la collectivité ou par le gouvernement provincial, réponde aux attentes des gens, le gouvernement provincial devrait prendre les mesures suivantes :

- viser et faciliter la participation de tous les intervenants ;
- appuyer, avec une aide technique et financière, cette participation ;
- accorder assez de temps et d'information pour que tous les intervenants puissent bien évaluer et comprendre les changements ;
- constituer des comités locaux et régionaux afin de faciliter le partage d'information ;
- exiger l'appui de la population dans chaque district de services locaux et chaque municipalité ;
- prévoir l'estimation des coûts et des incidences financières des changements ;
- prévoir la formation des élus.

Cela signifie que le gouvernement provincial devrait collaborer avec l'ensemble des districts de services locaux, des municipalités et des commissions régionales dans le processus de changement, en fournissant le leadership, les ressources et le soutien nécessaires.

PARTIE 1 : Gouvernance communautaire dans les secteurs non constitués en municipalités

Le rôle habilitant de l'administration locale dans l'exercice de la gouvernance communautaire

La collectivité est la plus petite unité dans la société où les aspects social, économique, culturel et environnemental se rejoignent et interagissent entre eux. Sa pertinence dans notre société en tant qu'unité précieuse réside dans le fait que les particuliers fonctionnent en collectivité en vue de répondre aux besoins collectifs, au lieu d'être simplement des groupes de gens qui ont tendance à ne pas avoir en commun des intérêts et des objectifs qui les motivent à agir.

Lorsque les gens ont en commun un fort sentiment d'appartenance, ils sont motivés à donner suite collectivement à des situations qu'ils trouvent indésirables ou à créer des situations qu'ils trouvent plus désirables. Lorsque le sentiment d'appartenance est fort chez les gens, ils ont l'impression qu'ils font partie de la collectivité, qu'ils ont de l'influence sur les activités de satisfaction des besoins de la collectivité, que leurs besoins peuvent être satisfaits grâce à leur lien personnel à la collectivité et qu'ils ont en commun avec les autres membres de la collectivité une tradition et des expériences positives.

De plus en plus, nous apprenons qu'il est nécessaire d'avoir une société durable, une société qui peut durer à long terme, qui peut répondre aux besoins humains sans épuiser les ressources naturelles. Nous ne pouvons tout simplement pas avoir une province durable sans des collectivités durables, des collectivités capables de retenir une population de base, de créer des emplois, de bâtir une assiette fiscale qui paie les services nécessaires, et qui font un usage efficient de l'infrastructure, des installations et des services publics, des terres et des ressources naturelles.

L'exercice de la gouvernance communautaire est la clé en vue d'inspirer à la population un fort sentiment d'appartenance et, par contrecoup, de bâtir des collectivités durables. La gouvernance communautaire est l'expression du fait que les besoins collectifs sont satisfaits de façon optimale grâce aux ressources communautaires et à l'exercice des pouvoirs locaux. La gouvernance d'une collectivité est exercée lorsque les divers intervenants de celle-ci (population, entreprises, organismes bénévoles) se concertent pour faire correspondre les ressources de la collectivité à ses besoins tout en ayant accès aux moyens d'habilitation des paliers local, provincial et fédéral de gouvernement quand c'est nécessaire.

La gouvernance communautaire n'est pas simplement l'activité de l'administration locale. Elle est une activité de la communauté elle-même, et l'administration locale y joue un rôle d'habilitation. Le rôle de l'administration locale est d'habiliter à la gouvernance communautaire en exerçant les pouvoirs locaux nécessaires pour répondre aux besoins de tous les intervenants de la collectivité : population, entreprises, organismes bénévoles, personnes en visite et autres. Les pouvoirs conférés à une administration locale sont des ressources qui peuvent largement contribuer à inspirer un sentiment d'appartenance et à créer une collectivité durable.

I. Qu'a dit la Table ronde sur la gouvernance locale au sujet de la gouvernance locale ou communautaire des secteurs non constitués en municipalités?

Questions cernées

La Table ronde sur la gouvernance locale a été d'avis que les secteurs non constitués en municipalités doivent faire face à un certain nombre de problèmes, dont beaucoup peuvent être attribués à l'absence de gouvernance communautaire officielle, y compris les suivants :

- Il manque un organisme local qui est habilité à prendre, au nom de la collectivité, des décisions sur des questions d'intérêt local et qui est reconnu officiellement par les membres de la collectivité, les autres collectivités et le gouvernement provincial. Les comités consultatifs actuels des districts de services locaux, qui sont élus à une assemblée publique, n'ont aucun pouvoir décisionnel. La structure des collectivités rurales ayant un comité élu à l'occasion d'élections municipales ne confère des pouvoirs décisionnels qu'en matière d'aménagement du territoire.
- Les gens s'intéressent moins à participer aux affaires locales en raison de leur peu d'influence sur les décisions qui touchent leur collectivité (les décisions au palier local sont prises par le gouvernement provincial).
- L'absence de plans d'aménagement du territoire occasionne souvent des conflits en matière d'aménagement du territoire, la détérioration des sources d'approvisionnement en eau, la perte du caractère communautaire et des solutions plus coûteuses en matière d'approvisionnement en eau, d'évacuation des eaux usées et de voirie lorsque des services de genre urbain sont désirés.
- Il est impossible de réglementer d'autres activités et domaines, tels que la production de bruits susceptibles de causer une nuisance publique, les lieux dangereux ou inesthétiques et les expositions et concerts en plein air.
- Les pouvoirs généraux de prévoir la propriété de biens et la dévolution de terres à des fins publics font défaut.
- La division de collectivités naturelles en plusieurs districts de services locaux réduit la capacité des gens de prendre des décisions visant à améliorer leur collectivité globale.
- Le pouvoir sur le budget local et l'imposition foncière locale est insuffisant.
- Le pouvoir d'emprunter pour des projets d'immobilisations, à l'instar des municipalités, fait défaut.
- Les collectivités ont peu d'influence sur la nomination de membres aux commissions d'aménagement, aux commissions de gestion des déchets solides et aux commissions de développement économique (la ministre nomme les représentants des secteurs non constitués en municipalités).
- Il est impossible d'influer sur les décisions relatives aux services dispensés par les municipalités, alors que les gens profitent de ces services et qu'il leur est demandé d'en partager les frais.

La table ronde a conclu qu'il faut combler les lacunes afin de permettre aux collectivités non constituées en municipalités de prendre en main leur avenir et qu'il faut leur offrir des modèles appropriés pour les préparer à exercer la gouvernance locale.

Principes à suivre

La table ronde a formulé plusieurs principes afin de guider l'élaboration de modèles possibles, notamment :

- une forme de gouvernance locale pour toute la population, incluant une représentation élue à des élections générales, le suffrage universel, la responsabilisation des représentants, la responsabilité et l'autorité ;
- la reconnaissance du caractère unique des administrations, soit la reconnaissance et la prise en compte du caractère unique des diverses collectivités de la province (par exemple, les secteurs non constitués en municipalités n'ont pas tous un caractère rural et ils ne sont pas tous intéressés à une administration locale complète) ;
- une restructuration dirigée par la collectivité et facilitée par le gouvernement : les changements devraient être, autant que possible, dictés par les collectivités elles- mêmes, tandis que la province devrait exercer un rôle de facilitateur des changements ;
- l'adoption par les collectivités d'une approche proactive de l'administration locale : les collectivités doivent comprendre les avantages et les coûts d'une prise en charge de leur avenir ;
- l'imposition avec représentation locale : si les propriétaires fonciers paient des impôts pour les services, ils doivent être officiellement représentés au moment de la prise de décisions au sujet des services.

Modèles recommandés pour la gouvernance locale

La table ronde a proposé trois nouveaux modèles qui présentent divers degrés de pouvoir local et requièrent des coûts différents, dans un effort pour satisfaire aux divers intérêts manifestés dans la province à l'égard de la gouvernance locale. En outre, la table ronde a estimé que l'adoption du modèle municipal actuel, au moyen de la constitution en municipalité ou de l'annexion, devrait aussi être envisagée. Les nouveaux modèles, présentés à des fins de discussion auprès d'un plus large public, étaient :

1) la municipalité rurale,

2) la communauté rurale améliorée,

3) le district communautaire.

1. Municipalité rurale

Une municipalité rurale serait une corporation constituée pour servir une communauté d'intérêts composée en général de plusieurs anciens districts de services locaux. Une municipalité rurale se comparerait à une municipalité et serait dotée d'un conseil choisi aux élections municipales triennales. Une municipalité rurale aurait les mêmes pouvoirs qu'une municipalité en matière de services, d'administration générale, de prise d'arrêtés et d'imposition, mais elle n'aurait pas les mêmes pouvoirs quant aux services d'entretien des routes et de maintien de l'ordre, qui relèveraient toujours du gouvernement provincial.

2. Communauté rurale améliorée

Une communauté rurale améliorée serait une corporation constituée pour servir une communauté d'intérêts composée en général de plusieurs anciens districts de services locaux. Les gens éliraient leurs représentants au comité à l'occasion des élections municipales triennales. À leur tour, les membres du comité choisiraient leurs dirigeants.

Une communauté rurale améliorée aurait également les mêmes pouvoirs qu'une municipalité en matière de services, d'administration générale, de prise d'arrêtés et d'imposition, mais elle n'aurait pas les mêmes pouvoirs quant aux services d'entretien des routes et de maintien de l'ordre, qui relèveraient toujours du gouvernement provincial.

Chaque comité prendrait les décisions quant aux services locaux, tandis qu'un organisme de services régionaux tiendrait un bureau doté du personnel nécessaire pour fournir des services à diverses collectivités rurales améliorées, leur permettant ainsi de partager et de réduire les frais administratifs et les coûts de prestation des services.

3. District communautaire

Le modèle du district communautaire visait à fournir, par l'intermédiaire d'un organisme de services régionaux, une forme minimale de gouvernance locale aux secteurs non constitués en municipalités. Un district communautaire demeurerait un secteur non constitué en municipalité et serait constitué pour servir une communauté d'intérêts composée en général de plusieurs anciens districts de services locaux, qui constitueraient un secteur de services locaux.

Les gens d'un district communautaire choisiraient un ou plusieurs représentants aux élections municipales triennales pour siéger au conseil d'un organisme de services régionaux qui serait chargé d'assurer des services locaux et de réglementer les activités locales et l'aménagement du territoire. La prestation des services d'entretien des routes et de maintien de l'ordre relèverait toujours du gouvernement provincial.

Le conseil de l'organisme de services régionaux comprendrait des représentants nommés par les conseils municipaux et provenant de leurs rangs. Les gens d'un district communautaire ou d'un secteur de services locaux au sein d'un district communautaire pourraient aussi choisir d'élire un comité local qui collaborerait avec leurs représentants au conseil.

Avant que le conseil d'un organisme de services régionaux décide d'assurer un service (par exemple : protection contre les incendies, loisirs, éclairage des rues) ou de prendre un arrêté pour l'ensemble d'un district communautaire ou d'un secteur de services locaux au sein d'un district communautaire, les gens participeraient d'abord à des scrutins locaux pour décider s'ils veulent la prestation du service ou la prise de l'arrêté. Chaque service dispensé dans un district communautaire viserait un secteur de services délimité, et les coûts connexes seraient récupérés seulement auprès des contribuables du secteur de services délimité.

II. Qu'ont dit les membres du public au comité spécial au sujet du district de services locaux et de la communauté rurale?

District de services locaux

Certains participants aux consultations publiques ont dit que le district de services locaux répond convenablement aux besoins de gouvernance de leur collectivité et ont exprimé les opinions suivantes :

- Nous recevons de bons services du représentant des services municipaux, avec un minimum de bureaucratie.
- Nous sommes satisfaits de la représentation que nous assure le comité consultatif (un genre de reddition de comptes) et des services reçus.
- Le district de services locaux doté d'un comité consultatif est une structure simple, rentable et faisant appel au bénévolat, qui est bien adaptée aux régions très rurales.
- Notre district de services locaux nous a permis d'obtenir des résultats et de collaborer avec le gouvernement provincial et les administrations municipales.

Par contre, d'autres participants ont trouvé que le district de services locaux ne répond pas convenablement aux besoins de gouvernance de leur collectivité et ont exprimé les opinions suivantes :

- Le comité consultatif est une perte de temps et n'a guère de pertinence.
- Les décisions qui touchent notre collectivité sont prises par des gens qui n'en font pas partie ; nous n'avons pratiquement rien à dire sur la façon dont nous sommes gouvernés, sur les impôts que nous devons payer et sur la manière de nous fournir les services essentiels à notre mieux-être et à notre qualité de vie.
- Nous n'avons pas de personnel local pour appuyer les efforts des bénévoles.
- Nous ne pouvons pas convoquer officiellement une assemblée publique pour discuter de questions locales (seule la ministre peut le faire).
- Nous n'avons pas la formation ni les lignes directrices voulues concernant les fonctions et attributions des comités consultatifs.
- Nous n'avons pratiquement pas voix au chapitre quand nous achetons un service d'une municipalité.
- Il y a des problèmes concernant l'aménagement rural, l'environnement, la protection des terres agricoles, l'aménagement du territoire et les relations avec les municipalités.

Communauté rurale

La communauté rurale de Beaubassin-est a signalé que la préparation d'un plan rural commun aux six secteurs distincts de la collectivité (anciens districts de services locaux) avait favorisé la collaboration de tous les groupes traditionnellement séparés et constituait un bon premier pas à faire comme communauté rurale. Les représentants de la collectivité ont aussi signalé que le fait d'avoir un comité élu avait suscité chez les gens des attentes accrues à l'égard de décisions locales touchant plus que l'aménagement du territoire, attentes auxquelles ils n'avaient pas pu répondre (par exemple : réglementation des concerts en plein air), et ils ont exprimé leur désir de pouvoir donner suite aux questions communautaires.

III. Qu'ont dit les membres du public au comité spécial au sujet de la gouvernance communautaire?

Aucune nécessité de changer

Certaines personnes ont dit qu'il n'y a aucune nécessité de remplacer le district de services locaux par d'autres modèles et ont exprimé les opinions suivantes :

- Les nouveaux modèles de gouvernance locale pourraient faire augmenter les impôts et diminuer la représentation et les services.
- Les gens ne sont pas prêts à consacrer plus de temps à assumer la gouvernance locale.
- Nous avons ce dont nous avons besoin : un bon comité consultatif composé de bénévoles, un service des incendies et un conseil de loisirs.
- Nous n'avons pas besoin d'élire nos représentants à l'occasion des élections municipales, nous collaborons bien avec nos représentants des services municipaux et notre député.
- Nous n'avons pas besoin d'un autre palier de bureaucratie.

Nécessité d'une gouvernance locale accrue

Par contre, d'autres personnes ont exprimé la nécessité d'une gouvernance locale améliorée pour les raisons suivantes :

- pour avoir des représentants élus localement à qui nous pouvons exprimer nos préoccupations, au lieu d'un fonctionnaire ;
- pour prendre des décisions et y faire participer davantage les membres de la collectivité ;
- pour planifier l'aménagement du territoire de notre collectivité ;
- pour appuyer les efforts des bénévoles ;
- pour avoir le pouvoir d'emprunter pour des projets d'immobilisations ;
- pour recruter du personnel administratif ;
- pour avoir droit de regard sur les services facultatifs locaux et notre taux d'imposition ;
- pour être propriétaires de biens-fonds et de bâtiments ;
- pour participer aux décisions relatives aux services partagés avec les municipalités.

L'intérêt des gens dans la gouvernance locale est en général suscitée soit par l'insatisfaction face aux conditions actuelles dans leur district de services locaux, soit par le désir de bâtir un meilleur avenir pour leur collectivité au moyen d'un pouvoir de décision accru à l'échelle locale.

Élection de représentants à l'occasion des élections municipales

Bien que les comités consultatifs de nombreux districts de services locaux soient composés de membres fort dévoués, les gens des secteurs non constitués en municipalités ont appuyé fermement l'idée d'élire leurs représentants à l'occasion des élections municipales. Ils estimaient que la méthode actuelle de choisir les membres de leur comité consultatif à l'occasion d'assemblées publiques ne donne pas la meilleure possibilité de choisir leurs représentants.

Les gens ont dit qu'un comité élu leur permettrait d'assumer localement le pouvoir décisionnel et l'obligation de rendre compte et leur donnerait une voix légitime et reconnue quand ils feraient affaire avec les municipalités, les commissions de services régionaux et le gouvernement provincial.

Les gens des secteurs non constitués en municipalités veulent participer de façon valable aux décisions qui les touchent. Ils sont habitués à prendre des décisions locales en tenant des scrutins locaux. Ils veulent des décisions qui tiennent compte de leurs besoins et de leurs demandes et qui sont vraiment conformes et utiles à leurs intérêts collectifs locaux.

Limites territoriales

Certains membres du public étaient d'avis que le regroupement de districts de services locaux est susceptible de compromettre les intérêts locaux, de créer des divisions et de réduire leur influence sur ce qui se fait au palier local. Ils ont dit que les gens savent à quelle collectivité ils appartiennent et qu'il ne devrait pas y avoir de taille minimale des administrations locales. Ils ont soutenu que le regroupement des districts de services locaux devrait être évité à moins que les gens n'en décident autrement.

Toutefois, d'autres participants estimaient que les limites de certains districts de services locaux ne correspondent pas aux collectivités actuelles et doivent être remaniées en conséquence.

Selon les participants en question, le regroupement des districts de services locaux pourrait être une initiative de la collectivité ou du gouvernement provincial et être coordonné par ce dernier. Ils ont affirmé avec insistance qu'il ne devrait pas se faire de force.

Les mêmes participants ont indiqué aussi que le fait de permettre aux anciens districts de services locaux de devenir des quartiers à la suite du regroupement aux fins de la représentation, de la prestation des services, de l'imposition foncière et de la sauvegarde de l'identité collective pourrait atténuer le conflit entre le désir de préserver les limites et le besoin de redécouper le territoire.

Des membres du public ont avancé que le redécoupage des territoires locaux pourrait se baser sur une combinaison des éléments suivants : les bassins hydrographiques ; les circonscriptions électorales provinciales ; l'importance de la population et de la superficie ; les intérêts communs ; une tradition de collaboration ; l'homogénéité linguistique et culturelle ; le sens collectif d'identité et d'appartenance à un même lieu ; des caractéristiques sociales et économiques semblables ; une infrastructure et des services communs ; un caractère collectif commun.

Aménagement du territoire

Des particuliers venant des districts de services locaux et des municipalités ont exprimé leurs préoccupations quant aux aménagements résidentiels, commerciaux et industriels non planifiés qui prennent la forme de l'étalement (en périphérie des municipalités) ou de l'aménagement linéaire (peuplement continu le long des routes) dans les secteurs non constitués et qui occasionnent des coûts sociaux, économiques et environnementaux considérables aux contribuables dans les secteurs non constitués et dans les municipalités.

Coûts sociaux

- Les conflits en matière d'aménagement du territoire ont lieu lorsque les aménagements résidentiels sont établis à proximité d'exploitations agricoles et lorsque des aménagements industriels non axés sur les ressources sont établis à proximité de secteurs résidentiels.
- Des tensions peuvent naître lorsque les gens s'attendent à ce qu'une municipalité serve d'intermédiaire pour résoudre les problèmes environnementaux dans les environs (par exemple, en élargissant son réseau de distribution d'eau pour inclure un secteur où il y a une pénurie d'eau ou une contamination des approvisionnements en eau).
- Lorsque les gens viennent de régions urbaines pour s'installer dans des régions rurales non constituées, leur mode de vie urbain et leurs attentes à l'égard des services peuvent susciter des tensions chez les gens des régions rurales.

Coûts économiques

- Étant donné que les parcelles sont habituellement plus grandes et que l'aménagement est en général dispersé, il est plus coûteux de dispenser des services tels que les systèmes d'approvisionnement en eau et les systèmes d'évacuation des eaux usées lorsque ces services de type urbain sont exigés.
- L'aménagement n'a pas toujours lieu dans des secteurs désignés où des services et une infrastructure connexe convenables sont en place ou peuvent être fournis de manière opportune et économique. Les fonds publics sont affectés là où les particuliers choisissent de vivre et de mener leurs affaires, et non là où des services et une infrastructure connexe convenables sont déjà en place, ce qui n'est pas toujours la démarche la plus efficiente.

- Les aménagements industriels non axés sur les ressources ne sont pas situés dans des secteurs de services désignés (par exemple : parcs industriels municipaux) qui sont bien adaptés et bien situés pour servir et attirer des entreprises, ce qui signifie que des millions de dollars investis dans l'infrastructure par tous les paliers de gouvernement sont sous-utilisés et sous-productifs.

- La croissance de certaines municipalités où une infrastructure et des services convenables sont déjà en place ou peuvent être fournis d'une manière opportune et abordable a stagné, tandis que les secteurs ruraux suburbains avoisinants croissent et exigent l'élargissement et le chevauchement des services et de l'infrastructure connexe (par exemple : routes, services de maintien de l'ordre, protection contre les incendies). Ce n'est pas le meilleur usage des ressources publiques limitées.

Coûts environnementaux

- Les ressources rurales, y compris nos biens de production alimentaire, sont perdues à jamais lorsque des aménagements non connexes remplacent les terres agricoles et forestières ainsi que les secteurs écologiquement vulnérables tels que les habitats fauniques.

- Les couches aquifères sont surutilisées, l'eau souterraine ne se réaccumule pas suffisamment, et les puits sont contaminés lorsque trop d'aménagement est pratiqué sans fosses septiques suffisantes ou dans des endroits qui ne conviennent pas.

- Des aménagements ont lieu sans que soient prévues ou étudiées à fond les questions environnementales telles que la contamination des approvisionnements en eau par des déversements industriels toxiques.

Des gens des districts de services locaux et des municipalités ont insisté sur l'importance de l'aménagement du territoire au palier local. Ils estiment que l'aménagement du territoire représente la plus grande lacune à combler au moyen de la gouvernance communautaire. Ils jugent nécessaire de maintenir le caractère rural des régions rurales en favorisant la croissance des secteurs suburbains ruraux, des secteurs à vocation rurale et des municipalités du centre rural d'une manière qui permettra de bâtir des collectivités saines sur les plans social, économique et environnemental, qui utiliseront l'infrastructure, les installations et les services publics, les terres et les ressources naturelles d'une manière efficace, efficiente et équitable.

Services de loisirs

Des membres du public ont soulevé la question des inégalités en matière d'accès, d'utilisation, de partage des frais et de contrôle des services de loisirs dans les collectivités du Nouveau-Brunswick.

Inégalités d'accès aux services de loisirs

Des membres de la collectivité considèrent la prestation de services de loisirs convenables comme une chose essentielle à leur mieux-être et comme un facteur clé pour intégrer et garder les jeunes dans leur collectivité.

Toutefois, les districts de services locaux ne disposent pas des pouvoirs généraux nécessaires pour posséder des biens-fonds, des bâtiments et du matériel, ni du pouvoir financier d'emprunter pour des projets d'immobilisations afin de prévoir des équipements de loisirs à financement public.

En 2001, les districts de services locaux qui possèdent des services de loisirs à financement public (118) prévoyaient dépenser 1,2 million de dollars pour ces services, ce qui représente une dépense moyenne de seulement 4 $ par personne et un peu plus de 4 % de leur budget global. En comparaison, les municipalités prévoyaient dépenser 5 millions pour des services de loisirs à financement public, ce qui représente une dépense moyenne de 102 $ par personne et près de 11 % de leur budget global.

Lorsque les municipalités tentent de recouvrer les frais de leurs services de loisirs auprès des districts des services locaux en augmentant les redevances d'usage, des questions de services accessibles et abordables sont soulevées.

Le maintien des bénévoles dans les services de loisirs constitue également un défi. Les membres des conseils de loisirs ont besoin d'un appui technique et financier accru afin de continuer à fournir ces services.

Inégalités de partage des coûts des services de loisirs

Tout en reconnaissant que beaucoup de districts de services locaux comptent sur les bénévoles et sur le financement provenant de sources privées pour la prestation des services de loisirs, certains ont indiqué qu'une importante différence entre les districts de services locaux et les municipalités à l'égard du niveau de financement public est que l'étendue et le niveau des services dans les secteurs non constitués sont plus limités et que le partage des frais entre les contribuables qui profitent des services municipaux de loisirs fait défaut.

La ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux a conclu (au nom d'environ 25 districts de services locaux) des ententes de partage des services avec environ 11 municipalités, surtout pour partager les coûts en capital des arénas au moyen des impôts fonciers. En outre, certains districts de services locaux partagent les frais de fonctionnement des services de loisirs municipaux au moyen des impôts fonciers.

Certains contribuables des districts de services locaux préféreraient que seuls les usagers des services municipaux paient de tels services en versant des redevances d'usage, tandis que les municipalités préféreraient recouvrer les frais auprès de tous les contribuables au moyen des impôts fonciers, étant donné que les redevances d'usage peuvent être difficiles à administrer et peuvent créer une inégalité d'accès aux services.

De nombreux équipements municipaux de loisirs ont été mis en place il y a des années grâce aux sommes importantes affectées par les gouvernements fédéral et provincial au financement d'immobilisations. Par conséquent, le partage des coûts en capital de ces équipements avec les districts de services locaux avoisinants n'a souvent pas été nécessaire ni visé. En outre, le gouvernement provincial fournissait alors davantage de transferts financiers aux municipalités, permettant à celles-ci de financer le fonctionnement de ces équipements sans nécessairement avoir besoin d'un soutien financier de la part des collectivités avoisinantes.

Puisque les équipements municipaux en question devront peut-être bientôt être rénovés ou remplacés et que les sources de financement à d'autres paliers de gouvernement sont limitées, les municipalités pourraient avoir besoin d'aide pour assumer leurs coûts en capital et leurs frais de fonctionnement.

Inégalités de partage du pouvoir sur les services de loisirs

Les municipalités se sont dotées de la plupart de leurs équipements de loisirs (dont peuvent aussi profiter les secteurs non constitués voisins) sans consulter les districts de service locaux pour savoir exactement quels équipements étaient nécessaires et combien ces districts étaient prêts à payer.

Les districts de services locaux ne disposent pas des pouvoirs généraux et financiers nécessaires pour posséder, gérer et financer des équipements de loisirs ni pour conclure directement des ententes visant la prestation partagée de services avec les municipalités.

Services de bibliothèques

Le milieu des bibliothèques et des membres du public ont aussi mentionné qu'il existe des inégalités à l'égard de l'accès, de l'utilisation, du partage des frais et du pouvoir sur les services de bibliothèques dans les collectivités du Nouveau-Brunswick.

Inégalités d'accès aux services de bibliothèque

Bien que 30 % des gens du Nouveau-Brunswick détiennent une carte de bibliothèque et empruntent plus de 3 millions d'articles par année, environ 29 % des gens du Nouveau-Brunswick n'ont pas accès à une bibliothèque publique.

Inégalités de partage des coûts des services de bibliothèque

Le gouvernement provincial contribue pour 70 % du financement des bibliothèques, tandis que la part des municipalités pour les installations et l'équipement représente 30 %.

Seulement trois bibliothèques sont situées dans des districts de services locaux, et la contribution locale à ces installations n'est que 2 % du financement des bibliothèques (par rapport à 30 % pour les municipalités). En outre, les bibliobus servent des secteurs des régions rurales du Nouveau-Brunswick pour lesquels il n'y a pas de contribution locale au moyen de l'impôt foncier.

La mise en place d'une bibliothèque dans une petite collectivité présente un défi sans l'aide des collectivités avoisinantes qui pourraient aussi profiter du service. Les coûts de capital et d'entretien des installations et de l'équipement de bibliothèque reviennent aux gens de la collectivité où la bibliothèque est située. Le partage des coûts des installations au moyen de l'impôt foncier pourrait aider à réduire le fardeau imposé sur une collectivité, tout en améliorant la capacité de celle-ci d'assurer un service de qualité à toute la population dans son secteur de services.

Le recouvrement des coûts des installations et de l'équipement fournis par les municipalités, au moyen de redevances d'usage imposés aux gens de l'extérieur, préoccupe le milieu des bibliothèques, puisque cela pourrait réduire le nombre de membres de la bibliothèque et faire obstacle aux efforts pour relever le défi de l'alphabétisation au Nouveau-Brunswick.

Inégalités de partage du pouvoir sur les services de bibliothèque

Les districts de services locaux ne disposent pas des pouvoirs généraux et financiers nécessaires pour posséder, gérer et financer des installations et de l'équipement de bibliothèque ni pour conclure directement avec le gouvernement provincial ou les municipalités avoisinantes des ententes de prestation partagée des services de bibliothèque.

Services de protection contre les incendies

Les membres du public ont généralement tenu des propos très élogieux sur leurs services bénévoles des incendies. Comme les écoles publiques, les services des incendies sont considérés comme le coeur et le pôle d'attraction de nombreuses collectivités et sont un important motif de fierté collective. La plupart des gens ne voudraient pas perdre leur service des incendies, même si certaines collectivités ont de la difficulté à maintenir des installations et un équipement suffisants ainsi qu'à attirer, à retenir et à former des pompiers volontaires.

Services de maintien de l'ordre et de voirie

La plupart des secteurs non constitués en municipalités n'ont pas les moyens d'assumer la responsabilité de leurs routes parce qu'ils ont trop de kilomètres de voies publiques et une assiette fiscale insuffisante, ce qui est une autre conséquence d'un aménagement dispersé et à faible densité le long des routes.

Puisque la plupart des secteurs non constitués ne pourraient pas assurer eux-mêmes les services de maintien de l'ordre et de voirie, ceux-ci devraient continuer d'être une attribution provinciale.

Administration des services locaux

Bon nombre de participants des secteurs non constitués ont exprimé leur satisfaction quant à l'administration de leurs services locaux, que le gouvernement provincial fournit par l'entremise des représentants des services municipaux du ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux et de leur député. Ces participants estimaient qu'ils ne disposent pas des ressources humaines et financières voulues pour administrer eux-mêmes les services locaux et préféreraient que les représentants des services municipaux continuent à les administrer en leur nom. Certains trouvaient que l'administration des services serait trop exigeante pour des élus bénévoles.

D'autres participants préféreraient avoir un bureau local avec un personnel pour administrer leurs services locaux, appuyer les efforts des bénévoles, avoir des rapports avec le public et répondre chaque jour aux besoins et aux demandes du public.

IV. Qu'ont dit les membres du public au comité spécial au sujet des modèles proposés par la table ronde pour assurer la gouvernance locale dans les secteurs non constitués?

District communautaire

La plupart des participants des districts de services locaux n'appuyaient pas l'idée des districts communautaires et ont exprimé les points de vue suivants :

- D'autres collectivités auraient leur mot à dire sur nos affaires locales par l'entremise d'un organisme de services régionaux. Nous sommes intéressés au partage volontaire des services avec d'autres collectivités, mais nous ne voulons pas partager la gouvernance avec d'autres collectivités (surtout les municipalités).
- Un conseil régional composé de représentants de toutes les collectivités de notre région ne pourrait pas et ne devrait pas décider de ce qui est le mieux pour notre collectivité.
- Nous serions écrasés et contrôlés par les grandes municipalités.
- Notre comité consultatif serait un peu plus éloigné du gouvernement provincial et deviendrait superflu.
- Nous perdrions notre identité collective dans une structure si grande.

Communauté rurale améliorée et municipalité rurale

Des participants des districts de services locaux estimaient que les modèles de la communauté rurale améliorée ou de la municipalité rurale pourraient peut-être répondre à leurs besoins en matière de gouvernance locale et ont exprimé les points de vue suivants :

- Nous pourrions élire des représentants qui seraient reconnus par d'autres collectivités.
- Nous serions habilités à réglementer les activités locales (arrêtés).

- Nous pourrions être propriétaires de biens publics.
- Nous serions habilités à adopter notre propre plan d'aménagement du territoire.
- Nous pourrions emprunter pour des projets d'immobilisations.
- Nous serions habilités à réserver des terrains à des fins publiques.
- Nous aurions le pouvoir décisionnel à l'égard de notre budget local et de notre taux d'impôt foncier.
- Nous aurions le pouvoir décisionnel à l'égard du partage de services avec les municipalités.
- Nous pourrions avoir un bureau doté de personnel qui assurerait une présence permanente dans la collectivité pour avoir des rapports avec les gens et répondre à leurs besoins et à leurs demandes sur une base quotidienne.
- Nous n'aurions pas la responsabilité coûteuse des services de maintien de l'ordre et de voirie.

Quelques municipalités ont mentionné que, étant donné leur capacité très limitée de recueillir à même leur propre assiette fiscale les recettes nécessaires pour assumer convenablement leurs responsabilités municipales à l'égard des services de base, la communauté rurale améliorée et la municipalité rurale seraient peut-être des modèles qui conviendraient mieux à leurs collectivités.

Annexion de secteurs non constitués à des municipalités

Des membres du public estimaient que l'annexion de secteurs non constitués à des municipalités est peut-être un moyen de faire correspondre les limites territoriales des municipalités avec celles des collectivités et des secteurs que servent les municipalités. Toutefois, ces personnes ont aussi reconnu que l'annexion n'est pas toujours désirée par la population locale, que son coût n'est pas toujours abordable et qu'elle ne doit donc pas être imposée.

Les gens des districts de services locaux avaient peur de perdre leur identité collective et de payer davantage d'impôt foncier si leur district de services locaux était annexé à une municipalité. Ils ont donc insisté pour que tout projet d'annexion prévoie une évaluation complète des avantages et des coûts pour tous les intervenants et qu'il reçoive l'accord des collectivités touchées.

Constitution en municipalités de secteurs non constitués

Les gens de quelques secteurs non constitués se sont montrés intéressés à ce que leur secteur devienne une municipalité, tout en reconnaissant qu'ils n'auront peut-être pas les moyens de se permettre une telle structure.

Incidences sur les coûts

Les participants ont précisé très clairement que, afin de prendre des décisions éclairées et efficaces sur la manière dont ils se gouverneront, ils devront avoir l'occasion d'évaluer et de comprendre les avantages et les coûts et, pour ce faire, avoir notamment le temps, l'information ainsi que le soutien financier et technique nécessaires.

V. Autres solutions proposées par des membres du public

Il nous faut une approche évolutive qui nous permettrait d'élargir nos pouvoirs de gouvernance communautaire quand nous y serons prêts. Nous devrions maintenir la structure du district de services locaux en apportant néanmoins les améliorations suivantes :

- inclure les comités consultatifs dans le processus électoral municipal ;
- permettre aux districts de services locaux d'avoir accès à un financement à long terme pour les actifs immobilisés liés aux services facultatifs (par exemple : protection contre les incendies, loisirs) ;
- reconnaître l'autorité des comités élus de faciliter les assemblées publiques des gens de l'endroit sur des questions liées aux services pour lesquels ils sont imposés ;
- prévoir pour le comité consultatif un certain niveau de fonds discrétionnaires pour les dépenses accessoires ;
- maintenir l'économie d'échelle qui existe auprès des bureaux d'administration régionale et des représentants des services municipaux.

VI. Quelle orientation devrions-nous prendre maintenant?

État de préparation des collectivités à une administration locale

Les quatre modèles présentés par la table ronde n'ont pas semblé répondre aux divers besoins et désirs dans l'ensemble des secteurs non constitués en municipalités à l'égard de l'adoption d'une forme d'administration locale pour la gouvernance de leur collectivité. Bien que le modèle du district communautaire proposé par la table ronde visait à fournir une forme minimale d'administration locale, la plupart des participants ont rejeté ce modèle. Même si quelques secteurs non constitués en municipalités ont montré un intérêt pour les autres modèles (municipalité, municipalité rurale, communauté rurale améliorée), la plupart des secteurs non constitués ne seraient pas prêts à les essayer.

Par contre, des gens des secteurs non constitués en municipalités ont aussi exprimé leur intérêt à se doter d'une représentation locale et de pouvoirs de base à l'échelle locale afin de planifier l'avenir de leur collectivité et de répondre à leurs propres besoins en matière de services.

Quelques municipalités ont mentionné que les modèles de la communauté rurale améliorée et de la municipalité rurale conviendraient peut-être mieux à leurs collectivités.

Impression qu'ont les gens de l'administration locale

Des participants des secteurs non constitués en municipalités estimaient que le fait d'avoir une forme d'administration locale entraverait l'exercice de la gouvernance locale plutôt que de la faciliter. Ils estimaient qu'une administration locale pourrait retirer des pouvoirs à leur collectivité.

Des gens des secteurs non constitués en municipalités attachent une grande importance aux traditions et croient que le passé est le meilleur guide pour l'avenir. De telles convictions peuvent avoir une très forte influence sur les gens. Le désir de préserver les traditions et les usages du passé peut éclipser la valeur de l'obtention de pouvoirs locaux qui habiliteraient les collectivités à agir pour régler des situations qu'ils estiment indésirables et pour créer un avenir meilleur. Le changement peut être désirable et est parfois inévitable.

Plusieurs obstacles semblent s'opposer au désir de changer et d'assumer des pouvoirs locaux par l'intermédiaire d'une administration locale, notamment :

- la crainte que l'élection de représentants locaux ouvrirait la porte à un processus décisionnel hiérarchique et d'exclusion et occasionnerait des augmentations non dirigées de l'impôt foncier ;
- la grande importance attachée aux traditions : pourquoi nous faudrait-il une administration locale, puisque nous sommes satisfaits de la façon dont nos services locaux ont été déterminés et de leur prestation?
- un manque de connaissance des conditions actuelles de la collectivité (c'est-à-dire les coûts sociaux, économiques et environnementaux pour le public qu'entraîne l'absence d'un plan d'aménagement du territoire) ;
- l'absence d'une vision collective pour l'avenir de la collectivité et un manque de connaissance des changements nécessaires et des moyens d'effectuer ces changements ;
- l'impression qu'une administration locale affaiblirait le pouvoir de la collectivité au lieu de lui en donner ;
- un manque de connaissance des faibles possibilités des districts des services locaux et des avantages que les gens pourraient obtenir par l'entremise d'une administration locale ;
- le manque d'optimisme et de confiance en les capacités de la population à faire les jugements et les choix nécessaires ;
- le désir de préserver le sentiment d'identité et d'appartenance au district de services locaux ;
- le fait que les gens ne tiennent pas à perdre le lien direct avec le gouvernement provincial que leur procurent leur député et leur représentant des services municipaux ;
- le désir de maintenir à peu près au même niveau l'impôt foncier qu'ils paient ;
- le fait que les gens ne souhaitent pas une administration locale de grande ampleur telle qu'une municipalité : bon nombre de gens aimeraient mieux maintenir le statu quo ou obtenir des pouvoirs locaux mineurs.

En envisageant une administration locale pour les secteurs non constitués, il faut reconnaître que la plupart des districts de services locaux exercent déjà un certain niveau de gouvernance communautaire. Les organismes bénévoles, tels que les services des incendies, les conseils de loisirs, les chambres de commerce, les groupes religieux, les associations touristiques, les comités de protection des bassins hydrographiques et les comités du patrimoine font déjà une contribution importante au mieux-être social, économique et environnemental de leur collectivité.

Même si le bénévolat a connu des reculs à cause de l'économie, de la nécessité d'avoir deux salaires dans les familles et du vieillissement de la population, les gens croient toujours à l'importance de l'autosuffisance et de la participation des gens. De fait, bon nombre de gens des secteurs non constitués sont toujours fermement convaincus qu'il vaut mieux répondre aux besoins collectifs avec des ressources de la collectivité.

Attribution de pouvoirs locaux aux secteurs non constitués en municipalités au moyen de l'habilitation progressive des districts de services locaux

L'opinion du public était claire : pour que les secteurs non constitués en municipalités acceptent le changement et se dotent de pouvoirs par l'entremise d'une administration locale afin de répondre aux besoins locaux en matière de services de tous les intervenants au sein de la collectivité (par exemple, les gens, les entreprises, les organismes de bénévolat), la démarche poursuivie par le gouvernement provincial devrait

- reconnaître et renforcer la gouvernance actuellement exercée par les collectivités,
- être assez souple pour répondre aux divers besoins et désirs dans l'ensemble des collectivités,
- permettre aux collectivités de se doter de pouvoirs locaux quand elles y sont prêtes,
- habiliter les collectivités à diriger les changements.

Le but recherché devrait être d'habiliter les collectivités non constituées en municipalités à se doter progressivement des pouvoirs dont elles ont besoin et qu'elles désirent afin de faciliter l'exercice de la gouvernance communautaire en vue de bâtir des collectivités durables.

Compte tenu de l'apport reçu du public, la structure actuelle des districts de services locaux pourrait être modernisée comme suit afin de réaliser une telle approche :

- Tous les districts de services locaux devraient être encouragés à examiner leurs limites territoriales et à les modifier au besoin afin de refléter et de servir les collectivités actuelles.
- Chaque district de services locaux devrait élire des représentants locaux à l'occasion des élections municipales.
- Chaque district de services locaux devrait disposer du pouvoir local d'adopter et d'appliquer un plan d'aménagement du territoire.
- Chaque district de services locaux devrait pouvoir élargir ses pouvoirs à l'échelle locale quand il y est prêt.

Changement du statut de certaines municipalités

Puisque certaines municipalités ont de la difficulté à exercer leurs pouvoirs à l'égard des services de base, il pourrait convenir de leur donner la possibilité de devenir des districts de services locaux tout en gardant les pouvoirs locaux qu'elles sont capables d'exercer.

Réorganisation du territoire des municipalités

Les municipalités devraient être stimulées et encouragées à faire correspondre leurs limites territoriales aux relations communautaires et au peuplement actuels et devraient collaborer avec les secteurs non constitués avoisinants pour trouver des solutions convenables et acceptables de part et d'autre.

VII. Recommandations sur la gouvernance communautaire dans les secteurs non constitués

1. Il faut encourager les districts de services locaux et les municipalités à examiner leurs limites territoriales et à les modifier au besoin pour refléter et servir les collectivités actuelles.

Encourager les districts de services locaux à redécouper leur territoire

Les districts de services locaux ont été formés afin de fournir des services locaux aux secteurs non constitués, conformément aux préférences locales. Les districts de services locaux sont des secteurs de services et non des administrations locales. Environ 100 districts de services locaux ont d'abord été formés en 1966 afin de fournir à tous des services de protection contre les incendies et d'assurer à certains endroits des services communautaires, des équipements de loisirs, l'éclairage des rues, la collecte et l'élimination des ordures et des rebuts.

Les limites territoriales des premiers districts de services locaux correspondaient de très près à celles des paroisses (sauf les municipalités dans les paroisses). Toutefois, à mesure que la demande de services augmentait au cours des 36 dernières années, des secteurs au sein de ces districts de services locaux ont aussi été constitués en districts de services locaux.

Puisque les gens vivent, travaillent et vaquent à leurs activités quotidiennes ailleurs que par le passé, les limites territoriales des districts de services locaux actuels ne correspondent pas toujours avec celles des collectivités d'aujourd'hui.

De nos jours, environ 275 000 personnes vivent dans des secteurs non constitués en municipalités, qui sont divisés en 269 districts de services locaux. En raison d'une telle division des premiers districts de services locaux, la plupart ont une petite population : 170 d'entre eux, ou 63 %, ont une population inférieure à 1 000 personnes, tandis que 72, ou 27 %, ont une population d'entre 1 000 et 2 000 personnes.

Une telle situation empêche les divers éléments au sein des collectivités de prendre des mesures collectives à l'égard des questions qui ont de fortes répercussions sur leur mieux-être social, économique et environnemental commun.

D'un autre côté, des participants aux consultations publiques ont exprimé le désir de préserver leurs limites territoriales parce qu'ils ont un fort sentiment d'appartenance à leur district de services locaux et craignent des changements non dirigés des services locaux qu'ils reçoivent et des impôts fonciers qu'ils paient.

Tout en tenant compte du passé, il faudrait favoriser un redécoupage des territoires en fonction de l'état actuel du peuplement et des relations communautaires (par exemple : relations sociales, économiques ou en matière de services) ainsi que des relations entre la population et le milieu naturel (par exemple : bassins hydrographiques). Le gouvernement provincial devrait amorcer et faciliter un tel processus afin d'aider les districts de services locaux à dégager des options pour redécouper leur territoire et évaluer les coûts et avantages qui s'ensuivraient. Toute décision de redécouper le territoire devrait être subordonnée à l'appui de la population dans chaque district de services locaux.

Puisque le pouvoir sur l'aménagement du territoire serait accordé à tous les districts de services locaux, il devrait être un facteur important du redécoupage territorial. Il ne serait peut-être pas logique de faire un plan pour un secteur qui a été constitué en district de services locaux dans le seul but de fournir un service tel que l'éclairage des rues ou les loisirs. Un nombre croissant de districts de services locaux le reconnaissent et collaborent entre eux afin d'élaborer et d'appliquer un plan commun.

En même temps, tous les efforts devraient être déployés pour préserver le sentiment d'appartenance dans la population. L'affaiblissement de l'attachement des gens à leur collectivité pourrait en fait entraver l'exercice de la gouvernance communautaire, puisqu'il pourrait amoindrir leur sentiment d'appartenance et d'identification à la collectivité, ce qui réduirait par contrecoup leur investissement personnel dans la collectivité. En outre, les gens peuvent avoir l'impression qu'une plus grande structure communautaire serait moins sensible et moins réceptive à leurs besoins particuliers et sentir qu'ils ont moins de liens affectifs avec les membres d'une plus vaste collectivité.

Lorsque des districts de services locaux ou des secteurs de ceux-ci sont fusionnés, chaque district de services locaux actuel (ou secteur d'un district de services locaux) pourrait peut-être devenir un quartier.

Une telle mesure permettrait l'élection d'un ou de plusieurs représentants de chaque quartier (ancien district de services locaux), le maintien de services d'une étendue, d'une portée et d'un niveau comparables dans chaque quartier ainsi que la fixation du taux d'impôt foncier dans chaque quartier en fonction des différences entre les services fournis dans chaque quartier.

Une telle démarche pourrait répondre au désir des gens de préserver leur sens d'appartenance et d'identité tout en leur procurant les avantages d'un redécoupage de leur territoire afin d'inclure l'ensemble de la collectivité. De tels redécoupages ont déjà été effectués. Par exemple, en 1995, six districts de services locaux sont devenus la communauté rurale de Beaubassin-est, et chaque ancien district de services locaux est devenu un quartier.

Divers secteurs du Nouveau-Brunswick ont des liens divers (par exemple : liens sociaux, économiques ou environnementaux) et accordent des valeurs différentes à ces liens. Toutefois, étant donné que les ressources en eau (voies navigables, eau potable, etc.) ont influencé, au cours de l'histoire, les tendances de peuplement au Nouveau-Brunswick et exercent une très forte influence sur le développement social et économique des collectivités, les secteurs appartenant au même bassin hydrographique pourraient considérer qu'il s'agit d'un facteur clé, en particulier puisque l'aménagement du territoire peut grandement contribuer à la protection des ressources en eau.

Les districts de services locaux devraient aussi prendre en considération les facteurs suivants au cours de l'étude de faisabilité et de l'évaluation des avantages et des coûts du redécoupage de leur territoire.

- Liens sociaux : caractéristiques culturelles et linguistiques communes, liens sociaux et familiaux, groupes religieux, organisations communautaires et espaces sociaux.
- Liens économiques : lieux de travail communs, fréquentation des mêmes endroits pour l'achat et la vente de biens et de services.
- Liens environnementaux : partage d'importantes ressources naturelles qui sont utilisées actuellement ou devraient être préservées en vue d'une utilisation ou d'une extraction future (par exemple : terres agricoles, carrières).
- Liens de services : partage actuel ou potentiel de services et de l'infrastructure, des installations et de l'équipement connexes (poste de pompiers, centre de loisirs, école).
- Sentiment collectif d'appartenance et identification au même endroit.
- Caractère rural ou suburbain commun.
- Volonté de travailler ensemble : tradition de collaboration et volonté de travailler ensemble afin de réaliser des objectifs mutuellement bénéfiques.
- Importance de la population, des services publics et privés, de l'assiette fiscale et des organisations communautaires.

Encourager les municipalités à redécouper leur territoire

Des municipalités ont une population peu nombreuse, dispersée ou à la baisse ainsi qu'une assiette fiscale plus ou moins stagnante, ce qui limite leur capacité de s'acquitter convenablement de leurs responsabilités municipales. Par ailleurs, de 1971 à 1996, la population globale des secteurs non constitués en municipalités a augmenté plus vite que celle des municipalités.

En 1996, quelque 69 % (189 594 personnes) de la population des districts de services locaux vivait dans un rayon de 50 km des sept grandes villes, alors que 26 % (70 913 personnes) vivait dans un rayon de 20 km de celles-ci. Beaucoup de personnes des secteurs voisins se rendent régulièrement à la municipalité pour l'emploi et pour bon nombre de leurs activités et de leurs relations (par exemple : magasinage, contacts sociaux, loisirs, etc.).

Des secteurs non constitués ont été fusionnés (ou annexés) à des municipalités au cours des 30 dernières années. En outre, le ministère de l'Environnement et des Gouvernements locaux travaille actuellement à plus de 10 projets d'annexion en réponse à des demandes locales. Néanmoins, bon nombre de municipalités ont généralement conservé les mêmes limites territoriales (fixées il y a 35 ans), tandis que les secteurs qu'elles servent débordent souvent leur territoire pour englober des secteurs voisins non constitués où la population et la demande de services augmentent.

Il faudrait donc encourager un redécoupage du territoire de chaque municipalité en fonction du peuplement et des relations communautaires actuels. Le processus devrait être amorcé par les municipalités ou les secteurs non constitués en municipalités (districts de services locaux) et facilité par le gouvernement provincial au moyen d'études de faisabilité. La décision de redécouper leur territoire et d'être représentés et servis par la même administration locale devrait être subordonnée à l'appui des gens dans chaque secteur touché.

Les mêmes facteurs que pour le redécoupage des districts de services locaux devraient être considérés pour le redécoupage des municipalités.

Les secteurs non constitués et les municipalités peuvent conclure que les avantages d'un regroupement valent les coûts, qui pourraient augmenter ou non. Toutefois, il est important de remarquer que l'élargissement du territoire des municipalités pourrait être inabordable s'il les rendait responsables de kilomètres additionnels de voies publiques sans leur donner une assiette fiscale suffisante pour payer de telles routes (en raison d'un aménagement dispersé et à faible densité le long des routes). De plus, l'annexion aux municipalités de secteurs non constitués continuera à présenter un défi tant que les propriétaires non occupants des biens résidentiels et les propriétaires de biens non résidentiels des secteurs non constitués ne paieront pas les services de maintien de l'ordre et de voirie fournis par la province grâce à l'impôt foncier.

L'annexion aux municipalités de secteurs non constitués devrait comporter des niveaux convenables d'imposition foncière dans les secteurs annexés pour tenir compte de toute différence d'étendue, de portée, de niveau et de coût des services fournis par la municipalité dans ces secteurs.

Étude simultanée de redécoupages éventuels

Plusieurs districts de services locaux voudront peut-être étudier la faisabilité et évaluer les avantages et les coûts d'un redécoupage de leur territoire en même temps qu'un ou plusieurs districts services locaux, municipalités ou secteurs qui en font partie, puis décider si une telle option serait plus convenable et plus avantageuse que le maintien de leurs limites actuelles.

2. Tous les districts de services locaux devraient élire des représentants locaux à l'occasion des élections municipales.

Bien que les comités consultatifs des districts de services locaux soient composés de membres fort dévoués, les participants aux audiences publiques ont appuyé fermement l'idée d'élire leurs représentants locaux à l'occasion des élections municipales.

Chaque district de services locaux devrait avoir un comité élu. Afin de permettre l'élection de représentants au comité, il faudrait adopter des modifications appropriées de la *Loi sur les élections municipales*. Lorsque des districts de services locaux sont fusionnés, chacun d'eux pourrait devenir un quartier. Cela permettrait l'élection d'un ou de plusieurs représentants de chaque quartier au comité.

Les gens ne veulent pas élire des représentants qui prendraient simplement les décisions en leur nom. Ils veulent participer de façon valable à la prise de décisions et ils espèrent que leurs représentants soient très attentifs et efficaces, qu'ils soient sensibles à leurs besoins et à leurs demandes et qu'ils sachent tirer parti de leurs ressources limitées pour répondre à ces demandes.

Puisque les gens des secteurs non constitués ont l'habitude de prendre les décisions sur les services locaux en tenant des scrutins locaux, certains craignaient qu'un système de représentants élus ouvre la porte à un processus d'exclusion où les décisions seraient imposées d'en haut et où les gens n'auraient pas vraiment l'occasion d'exercer une influence sur la prise de décisions.

Il ne fait aucun doute que l'élection de représentants locaux à l'occasion des élections municipales serait un processus plus démocratique. Toutefois, pour que la confiance règne entre les élus et l'électorat, il sera essentiel de tenir des journées d'accueil, des réunions publiques ou des assemblées publiques locales ou de former des comités consultatifs pour que la prise de décisions tienne compte des points de vue exprimés par les diverses parties intéressées.

Il est important de se rappeler que l'administration locale est un outil qui permet à d'autres membres de la collectivité de fournir des services locaux d'intérêt commun. La tâche des élus est de servir de médiateurs parmi les diverses parties intéressées, de bâtir un consensus, de prendre des décisions et d'en rendre compte.

Le comité élu constituerait pour les divers éléments d'un district de services locaux une structure pouvant exercer des pouvoirs et rendre compte au palier local. Il donnerait une voie légitime et reconnue lorsqu'il ferait affaire avec d'autres districts de services locaux, les municipalités et les gouvernements provincial et fédéral. Le comité élu pourrait aussi nommer ses membres aux commissions de gestion des déchets solides et aux commissions d'aménagement communautaire.

La rétroaction du public a indiqué la nécessité pour toutes les collectivités du Nouveau-Brunswick d'avoir et d'exercer des pouvoirs à l'échelle locale en vue d'adopter et d'appliquer un plan d'aménagement du territoire. Ce qui est intéressant, c'est qu'il semble y avoir un lien étroit entre le fait d'avoir des représentants élus localement qui peuvent exercer des pouvoirs à l'échelle locale et celui d'avoir un plan d'aménagement du territoire. En fait, la plupart des municipalités (100 sur 103), mais très peu de districts de services locaux (environ 50 sur 269), sont dotés d'un plan.

3. Chaque district de services locaux devrait disposer du pouvoir local en matière d'aménagement du territoire.

Certains secteurs non constitués en municipalités ont connu une croissance importante au cours des trois dernières décennies, surtout ceux situés près des grandes municipalités, et ils continuent de croître. Toutefois, la plupart des districts de services locaux n'ont pas de plan d'aménagement du territoire. Bien que tous les districts de services locaux reçoivent des services d'aménagement, tels que les permis de construire et les approbations de lotissement, par l'intermédiaire de la Commission du district d'aménagement rural ou d'une commission régionale d'aménagement de district, de tels outils ont une capacité limitée de faire en sorte que les divers types d'aménagement (par exemple : aménagement résidentiel, commercial, institutionnel, lié aux loisirs ou aux services) aient lieu dans des endroits qui conviennent.

En effet, l'apport du public laisse entendre que l'absence de plans d'aménagement du territoire occasionne des coûts sociaux importants lorsque l'aménagement a lieu là où il entre en conflit avec des activités rurales traditionnelles, des coûts économiques lorsque l'aménagement est pratiqué là où la prestation des services coûte plus cher et des coûts environnementaux lorsque des ressources rurales sont perdues quand les aménagements remplacent les exploitations agricoles, la forêt et les habitats fauniques. Sans un plan d'aménagement du territoire, les avantages privés peuvent parfois occasionner des coûts publics importants.

Lorsque les districts de services locaux n'ont pas de plan, les municipalités avoisinantes peuvent aussi en être touchées. La croissance de certaines municipalités où une infrastructure et des services suffisants sont déjà en place a stagné, tandis que les secteurs ruraux suburbains avoisinants croissent et exigent l'élargissement et le chevauchement des services et de l'infrastructure connexe (par exemple : voirie, maintien de l'ordre, protection contre les incendies). En conséquence, de nombreuses régions rurales s'urbanisent rapidement, et ce, parfois, à l'encontre de ce que souhaitent les gens qui y habitent depuis longtemps.

La capacité du gouvernement provincial de fournir des services de la manière la plus efficace est aussi entravée. Par exemple, de nouvelles écoles sont parfois nécessaires dans les secteurs ruraux suburbains en expansion, tandis que les écoles déjà en place ont moins d'élèves. En outre, de nombreux aménagements ont lieu le long des routes provinciales et y ont accès, ce qui réduit la sécurité et l'efficacité de celles-ci.

Une telle absence de plans d'aménagement du territoire, surtout dans les secteurs ruraux suburbains mais aussi au coeur des régions rurales, fait obstacle à l'établissement de collectivités capables de retenir une population de base, de créer des emplois, de bâtir une assiette fiscale qui paie les services nécessaires, et qui font bon usage de l'infrastructure, des installations et des services publics, des terres et des ressources naturelles. Il s'agit d'un problème grave, puisque, sans collectivités durables, nous ne pouvons pas bâtir une province durable et prospère.

L'aménagement du territoire est le plus important et le plus urgent besoin collectif auquel l'administration locale doit répondre en exerçant des pouvoirs locaux. Si nous envisageons l'avenir, les coûts qu'occasionne au public l'absence d'un plan sont tout simplement trop importants pour qu'un tel pouvoir et de telles possibilités ne soient pas accordés à toutes les collectivités.

Puisque tous les districts de services locaux de la province paient déjà les services d'aménagement assurés par les commissions régionales d'aménagement, il ne leur faut que le pouvoir requis et des représentants élus pour adopter et appliquer un plan d'aménagement. Chaque district de services locaux devrait également avoir le pouvoir de nommer un secrétaire, de tenir des réunions publiques pour exercer ce pouvoir et d'acquérir des terrains à des fins publiques.

Dans les secteurs non constitués, la réglementation de l'aménagement peut provoquer des réactions négatives parce qu'elle peut avoir des répercussions directes sur le gagne-pain des gens qui dépendent des ressources naturelles. Les gens qui ne travaillent pas dans le secteur des ressources naturelles mais qui habitent les régions rurales pour éviter la réglementation municipale peuvent également s'opposer aux mesures d'aménagement.

Un plan d'aménagement du territoire sert à permettre aux divers éléments d'une collectivité de mettre en commun leurs besoins et intérêts personnels, de découvrir leurs besoins et intérêts collectifs et d'élaborer un plan pour répondre aux besoins et aux intérêts de toutes les parties, tout en trouvant un juste équilibre entre les avantages et les coûts publics et ceux du domaine privé. La réglementation de l'aménagement est nécessaire pour veiller à ce que les divers genres d'aménagement (par exemple : aménagement résidentiel, commercial, institutionnel, lié aux loisirs ou aux ressources) soient pratiqués uniquement dans les endroits les plus convenables pour atteindre les objectifs sociaux, économiques et environnementaux de la collectivité.

Une formation devrait aussi être donnée, sous l'égide du gouvernement provincial, de façon à permettre aux gens de comprendre l'aménagement du territoire, l'importance et la nécessité d'une telle activité, les objectifs du gouvernement provincial en matière d'aménagement, les pouvoirs de leurs comités élus, les services fournis par leur commission d'aménagement de district et la façon dont ils peuvent participer au processus d'aménagement avec leurs comités élus.

4. Il faut instituer le cadre législatif voulu pour que chaque district de services locaux puisse élargir ses pouvoirs à l'échelle locale quand il y est prêt.

Chaque district de services locaux devrait être constitué, et un cadre législatif devrait être établi pour que les districts puissent se doter de pouvoirs additionnels quand ils y sont prêts. Ces pouvoirs incluent les suivants :

- pouvoirs de dispenser des services (par exemple : protection contre les incendies, équipements de loisirs, collecte des ordures et éclairage des rues) ;
- pouvoirs généraux (par exemple : propriété de biens-fonds, de bâtiments et de matériel, dotation en personnel administratif et en personnel d'exécution et conclusion d'ententes avec d'autres districts des services locaux et municipalités pour la prestation partagée de services) ;
- pouvoirs de prendre des arrêtés (par exemple : réglementation du bruit susceptible de causer une nuisance publique et des expositions et concerts en plein air) ;
- pouvoirs financiers (par exemple : emprunts pour des projets d'immobilisations, adoption de budgets, établissement du taux d'impôt et des redevances d'usage).

La décision de chaque district de services locaux d'élargir ses pouvoirs locaux devrait prévoir l'évaluation des avantages et des coûts et offrir au public la possibilité de participer de façon constructive.

Des participants des districts de services locaux se préoccupaient du fait qu'ils n'ont pas actuellement les ressources humaines et financières voulues pour administrer eux-mêmes leurs services locaux et préféreraient que les représentants des services municipaux continuent à les administrer en leur nom. Certains estimaient que l'administration des services serait trop exigeante pour des élus bénévoles. D'autres préféreraient avoir un bureau local avec un personnel pour administrer leurs services, appuyer les efforts des bénévoles, avoir des rapports avec le public et répondre chaque jour aux besoins et aux demandes du public.

Tel qu'il a déjà été mentionné, pour que les gens des districts de services locaux acceptent le changement et acquièrent des pouvoirs locaux au moyen d'une administration locale, le gouvernement provincial devrait adopter une démarche souple. Le but recherché devrait être d'habiliter les secteurs non constitués en municipalités à acquérir progressivement les pouvoirs dont elles ont besoin et qu'elles désirent afin de faciliter l'exercice de la gouvernance communautaire. Les districts de services locaux devraient diriger les changements.

Les diverses options suivantes pourraient être examinées afin de permettre aux districts de services locaux d'assumer des pouvoirs locaux additionnels :

- la prise d'un arrêté par le comité élu (la décision finale serait prise par le comité élu) ;
- l'adoption d'une résolution par le comité élu à la suite d'une pétition locale et d'un scrutin local (la décision finale serait prise par le comité élu) ;
- la présentation d'une demande officielle au gouvernement provincial par le comité élu après la prise d'un arrêté ou l'adoption d'une résolution (la décision finale serait alors prise par le gouvernement provincial).

Le gouvernement provincial continuerait d'assumer les pouvoirs locaux, et les représentants des services municipaux continueraient d'administrer les services locaux, autres que l'aménagement du territoire, jusqu'à ce qu'un district de services locaux décide d'assumer une telle fonction.

Les services de maintien de l'ordre et de voirie dispensés à l'échelle provinciale demeureraient une attribution provinciale. La plupart des secteurs non constitués en municipalités n'auraient pas les moyens d'en assumer la responsabilité, car ils ont trop de kilomètres de voies publiques et une assiette fiscale insuffisante pour payer de telles routes. Toutefois, le ministère de la Sécurité publique et le ministère des Transports devraient consulter le comité élu de chaque district de services locaux pour dispenser les services de maintien de l'ordre et de voirie.

Donner aux municipalités la possibilité de devenir des districts de services locaux

Les municipalités, qui ont une capacité limitée de percevoir les recettes nécessaires à partir de leur propre assiette fiscale pour exercer convenablement leurs pouvoirs de base en matière de services locaux (par exemple : routes, maintien de l'ordre, protection contre les incendies) en tant que municipalités, devraient avoir la possibilité de devenir des districts de services locaux, tout en conservant les pouvoirs locaux qu'elles peuvent exercer.

PARTIE 2 : Ententes de prestation partagée des services

Les municipalités et les secteurs non constitués en municipalités du Nouveau-Brunswick doivent souvent partager pour pouvoir assurer les services nécessaires qu'il leur serait autrement impossible ou plus difficile d'assurer par eux-mêmes à un coût abordable. Chaque collectivité peut envisager la prestation partagée d'un service lorsque les avantages de l'entente en valent les coûts.

De nombreux districts de services locaux et de nombreuses municipalités partagent déjà des services sur une base régionale, tels que la gestion des déchets solides et l'aménagement du territoire, tandis que d'autres ont choisi de collaborer à la prestation d'autres services, tels que les équipements de loisirs.

En choisissant de chercher à conclure des ententes de coopération en matière de services, les municipalités et les districts de services locaux doivent examiner un certain nombre de questions fondamentales, dont celles-ci :

- Y a-t-il un rôle pour une administration locale?
- Y a-t-il des avantages économiques?
- La vision est-elle commune?
- D'autres municipalités ou d'autres districts de services locaux disposent-ils déjà de tels services?
- Le service serait-il meilleur?
- Le service est-il facilement divisible (c'est-à-dire, les bénéficiaires et les usagers par rapport aux personnes qui n'utiliseront pas le service ou qui n'en profiteront pas)?
- Les avantages du service s'étendent-ils au-delà du territoire d'un seul district de services locaux ou d'une seule municipalité?

Pour qu'une entente de service partagé soit viable, les collectivités doivent clairement définir le service à partager et s'entendre sur ce service ainsi que sur la façon de partager les coûts et le droit de regard sur la forme et l'orientation future du service.

I. Qu'a dit la Table ronde sur la gouvernance locale au sujet de la prestation partagée de services?

Questions liées aux commissions régionales de services actuelles

La table ronde a signalé les questions suivantes à propos de la prestation partagée de services par l'intermédiaire des commissions régionales de services actuelles (12 commissions de gestion des déchets solides, 12 commissions d'aménagement de district et 13 commissions de développement économique) :

- Les priorités des commissions ne reflètent pas toujours les besoins des collectivités qu'elles servent et n'y répondent pas toujours, et les commissions ne disposent pas toujours des ressources financières et humaines voulues pour le faire (par exemple, les commissions d'aménagement de district n'assurent pas toujours des services d'aménagement du territoire dont la portée et le niveau correspondent à ce que les districts de services locaux paient : la plupart des districts de services locaux n'ont pas de plan d'aménagement du territoire).
- Les collectivités que les commissions servent trouvent difficile de leur faire rendre des comptes (c'est-à-dire, étant donné que la ministre nomme les membres qui représentent les secteurs non constitués en municipalités, les commissions n'ont pas à rendre compte directement aux gens qu'elles servent).

- Bien que les commissions de développement économique servent des secteurs non constitués en municipalités, ces secteurs ne sont pas représentés à leur conseil d'administration et ne participent pas financièrement.

Questions liées à la prestation partagée d'autres services

La table ronde a signalé les questions suivantes à propos de la prestation partagée d'autres services :

- Aucun mécanisme officiel n'est en place pour aider les districts de services locaux et les municipalités à résoudre les questions dont la portée dépasse leurs limites territoriales, telles que la protection des sources d'approvisionnement en eau, la détermination des besoins d'infrastructure, la réduction au minimum des conflits relatifs à l'aménagement du territoire et la protection des ressources naturelles et des terres agricoles.
- Aucun mécanisme officiel n'est en place pour faciliter les partenariats, la prise de décisions collectives et le partage des coûts des services qui sont avantageux pour plus d'une seule collectivité.

Recommandation de la table ronde

La table ronde a dit que le regroupement des commissions régionales de services actuelles sous l'égide d'un organisme multifonctionnel pour chaque région de la province pourrait constituer une approche mieux intégrée. Un organisme multifonctionnel serait susceptible de générer des économies en réduisant le double emploi, en augmentant l'efficacité pour traiter des questions qui touchent plus d'un territoire et en améliorant la coopération entre les diverses unités administratives participantes.

La table ronde a examiné divers modèles régionaux d'autres provinces du Canada et a élaboré trois scénarios possibles appliqués au contexte néo-brunswickois. Le premier scénario est fondé à peu près sur le modèle de la municipalité régionale de comté du Québec. Le deuxième scénario est adapté du modèle du district régional de la Colombie-Britannique, tandis que le troisième est fondé sur le modèle de la coopérative.

Bien qu'ils soient différents par leur démarche et leur structure, les trois scénarios auraient des caractéristiques et des objectifs communs :

- De tels organismes ne constitueraient pas un autre palier de gouvernement, mais plutôt un agent des municipalités et des secteurs non constitués en municipalités afin de fournir des services.
- Ils seraient constitués dans l'ensemble de la province, et leurs limites territoriales tiendraient compte des régions ayant une identité et des intérêts communs.
- Ils permettraient la prise de certaines décisions en fonction d'une représentation par collectivité (un membre, une voix), tandis que d'autres décisions (financières pour la plupart) seraient prises par un vote pondéré (représentation en fonction de la population).
- Ils donneraient lieu à la création de comités afin d'aider à la prestation de certains services, étant donné que les commissions de services régionaux actuelles seraient intégrées.
- Ils fourniraient un moyen de réaliser de plus grandes économies d'échelle.
- Ils seraient un lieu de discussion permettant de résoudre les questions qui touchent plus d'un territoire.
- Ils établiraient un mécanisme pour faciliter le partage équitable de services entre les collectivités.
- Ils amélioreraient la reddition de comptes aux collectivités servies.

- Ils assureraient un meilleur aménagement du territoire à l'échelle régionale et locale.

Compte tenu des questions cernées et des scénarios élaborés, la table ronde a formulé la recommandation suivante :

Qu'un organisme multifonctionnel soit établi dans chaque région aux fins suivantes :

- prestation des services d'aménagement du territoire, de gestion des déchets solides et de développement économique à l'échelle régionale ;
- mise en place d'un mécanisme pour organiser ou fournir des services à l'échelle régionale et peut-être à l'échelle infrarégionale ou locale ;
- mise en place d'un mécanisme pour gérer les installations et l'infrastructure qui présentent des avantages pour la région ;
- possibilité de réduire les coûts au moyen d'économies d'échelle et d'une réduction du double emploi ;
- plus grande efficacité pour traiter des questions qui touchent plus d'un territoire et amélioration de la coopération entre les diverses unités administratives ;
- obligation de rendre compte aux collectivités servies en ce qui a trait à la prestation des services fournis en leur nom ;
- partage équitable des services entre les collectivités et au sein de celles-ci ;
- renforcement et amélioration de l'aménagement du territoire à l'échelle locale et régionale.

II. Qu'ont dit les membres du public au comité spécial au sujet de la prestation partagée des services?

Prestation partagée des services par l'entremise des commissions de services régionaux actuelles

Les participants à la consultation publique ont soulevé les questions suivantes au sujet des commissions de services régionaux actuelles :

- Les commissions n'intègrent pas leurs décisions afin de traiter des questions d'intérêt mutuel, telles que la protection des bassins hydrographiques et l'établissement d'entreprises industrielles dans des secteurs appropriés.
- Certaines commissions d'aménagement de district n'ont pas les ressources financières et humaines (à savoir, des urbanistes) nécessaires pour servir leurs collectivités membres avec efficacité.
- Certaines commissions d'aménagement de district ont de la difficulté à faire nommer des membres à leur conseil pour représenter les secteurs non constitués, ce qui occasionne des vacances de longue durée.
- Les municipalités dans certaines régions n'ont pas la possibilité de partager les services d'aménagement du territoire avec d'autres collectivités dans leur région par l'intermédiaire d'une commission d'aménagement de district.
- Certaines municipalités ne désirent pas partager les services d'aménagement du territoire parce qu'elles estiment qu'elles fournissent seules des services convenables et croient que les coûts ne seraient pas répartis équitablement.
- Les collectivités qui participent aux commissions d'aménagement de district n'ont pas actuellement toutes un degré d'influence sur les décisions financières qui équivaut à leur part respective des coûts, puisque chaque membre a une seule voix dans la prise des décisions.

- Puisque le rôle principal des membres nommés aux commissions d'aménagement de district est de conseiller les conseils municipaux, ils ne devraient pas eux-mêmes être des représentants élus des conseils municipaux.
- Les secteurs non constitués paient des services d'aménagement du territoire par l'intermédiaire des commissions d'aménagement de district, mais la majorité des districts de services locaux n'ont pas de plan.
- Certaines commissions servent des secteurs ruraux et des secteurs urbains, ce qui crée des tensions quant aux attentes en matière de services et au partage des coûts (les secteurs urbains s'attendent souvent à des services de portée et de niveau supérieurs, et certains secteurs urbains estiment que les secteurs ruraux ne paient pas assez par rapport aux avantages qu'ils reçoivent en matière de services, puisque les coûts sont répartis en fonction de la capacité de payer et non des coûts liés à la prestation du service dans un certain secteur.).
- Les secteurs non constitués se sentent sous-représentés dans les prises de décisions du fait qu'ils ne peuvent avoir que quatre membres au maximum à leur commission de gestion des déchets solides.
- Il y a trop de commissions de gestion des déchets solides (12) par rapport au nombre de décharges sanitaires (6).
- Les limites territoriales de certaines commissions correspondent mal aux liens sociaux, économiques et environnementaux entre les collectivités, ou les commissions ont un territoire trop grand pour assurer la prestation efficace du service.

Prestation partagée d'autres services

Comme il a déjà été mentionné, des membres du public trouvent qu'il y a des inégalités concernant l'accès aux services de loisirs, de bibliothèques ou autres ainsi que l'utilisation de ces services, leur gestion et le partage des frais dans les collectivités de l'ensemble du Nouveau-Brunswick. Les gens ont signalé que les districts de services locaux n'ont pas la capacité administrative et financière requise pour posséder, gérer et financer des équipements de loisirs, de bibliothèques ou autres ni pour conclure directement avec le gouvernement provincial ou les municipalités avoisinantes des ententes de prestation partagée de services locaux. Étant donné qu'il n'existe aucun mécanisme d'élaboration des ententes de services, les contribuables de nombreux districts de services locaux ne sont pas disposés à la mise en commun de ces services avec les municipalités.

III. Qu'ont dit les membres du public au comité spécial au sujet de l'organisme multifonctionnel recommandé par la table ronde?

Opinions défavorables

L'organisme multifonctionnel recommandé par la table ronde n'a pas reçu beaucoup d'appui de la part des participants des districts de services locaux, des municipalités et des commissions déjà établies.

Les participants ont présenté les opinions défavorables suivantes :

- Toute tentative pour regrouper les commissions de service régionales actuelles serait extrêmement déstabilisante et coûterait très cher puisqu'elles jouent des rôles différents, couvrent des territoires différents et sont régies par des mesures législatives différentes. Les coûts l'emporteraient largement sur les avantages.
- Un organisme multifonctionnel deviendrait un autre palier d'administration locale, ce qui saperait l'autorité et l'autonomie des collectivités.
- Un organisme multifonctionnel serait trop éloigné des gens et inaccessible.
- Un organisme multifonctionnel serait insensible aux différences entre les diverses collectivités dans une région sur le plan des demandes de services et de la capacité de payer.
- Un organisme multifonctionnel créerait plus de bureaucratie, ce qui augmenterait les coûts pour les contribuables.
- Avec la responsabilité de dispenser au moins trois services à l'échelle régionale, les membres du conseil ne pourraient pas acquérir les connaissances et la compréhension nécessaires dans chaque domaine de service, ce qui nuirait à leur capacité de prendre des décisions éclairées et efficaces dans chaque domaine de service.
- Puisque le mandat en matière de prestation des services serait grandement élargi, les questions et les services locaux ne recevraient pas l'attention nécessaire.
- Siéger à un tel conseil exigerait beaucoup de temps (par exemple : rencontres plus fréquentes), ce qui pourrait constituer une attente peu réaliste à l'égard des membres bénévoles.
- On craint que la province se déleste dans l'avenir de responsabilités sans les assortir de ressources financières correspondantes.
- La réduction des coûts au moyen d'économies d'échelle et d'une réduction du double emploi ne se réaliserait pas.
- Une telle structure perpétuerait probablement autant les disparités et les inégalités régionales qu'elle répondrait aux problèmes d'entités locales divisées.

Opinions favorables

D'autres participants ont approuvé l'idée de la mise en place d'un organisme multifonctionnel dans chaque région de la province et ont exprimé les opinions favorables suivantes :

- Une réduction importante des coûts pourrait être réalisée grâce aux économies d'échelle et à la réduction du double emploi.
- Un organisme multifonctionnel assurerait le leadership régional qu'il faut pour aborder des questions dont la portée transcende les limites territoriales, telles que la protection des bassins hydrographiques.
- Un organisme multifonctionnel pourrait constituer un mécanisme de prise de décisions communes sur l'accès aux équipements de loisirs, de bibliothèques ou autres dans une région et le partage des frais à leur égard.

IV. Autres solutions proposées par des membres du public

Dispositions de prestation partagée de services multiples par l'entremise des commissions d'aménagement de district

L'association des commissions d'aménagement de district a avancé que la structure de ces commissions pourrait servir de base pour un organisme multifonctionnel qui veillerait aux ententes de prestation de services, sans l'intégration obligatoire des deux autres commissions régionales (les commissions de gestion des déchets solides et les commissions de développement économique). Les services d'aménagement et d'inspection des bâtiments seraient obligatoires pour tous les organismes multifonctionnels.

Les commissions d'aménagement de district seraient conservées, ou des comités consultatifs d'aménagement seraient formés pour jouer le rôle des commissions d'aménagement de district en matière de consultation et de modifications mineures. Les municipalités et les districts de services locaux détermineraient progressivement et de leur plein gré les autres services (par exemple : protection de l'environnement, gestion des déchets solides, mesures d'urgence, équipements et programmes de loisirs, promotion du tourisme, égouts, bibliothèques, génie et patrimoine) qui seraient dispensés par leur organisme multifonctionnel. Ainsi, chaque organisme multifonctionnel organiserait et dispenserait sa propre gamme de services au nom des collectivités membres.

Dispositions de prestation partagée de services multiples dans un cadre législatif

Des participants ont mentionné que, si toutes les collectivités du Nouveau-Brunswick élisaient leurs représentants locaux à l'occasion des élections municipales, un organisme multifonctionnel autorisé par la province pour chaque région de la province ne serait pas nécessaire. Ces participants ont proposé que les administrations locales soient simplement habilitées par voie législative à conclure de plein gré leurs propres ententes de partage des services lorsque cela présente des avantages mutuels.

V. Quelle orientation devrions-nous prendre maintenant?

Réticence à envisager l'organisme multifonctionnel

L'organisme multifonctionnel recommandé par la table ronde n'a pas reçu beaucoup d'appui. Il est ressorti de l'ensemble des remarques du public qu'une telle structure a belle apparence sur papier mais ne fonctionnera pas en pratique. Les gens n'aimaient pas non plus l'idée que la création d'un organisme multifonctionnel dans chaque région de la province serait imposée aux collectivités et entraînerait la disparition des commissions de services régionaux actuelles.

La plupart des participants ont convenu que l'organisme multifonctionnel n'est pas la structure qu'il faut maintenant. Ils trouvent que des améliorations pourraient être apportées aux commissions de gestion des déchets solides et aux commissions d'aménagement de district actuelles, et ils ne voient pas pourquoi il faudrait les intégrer à un organisme de services régionaux. Certes, il faut faciliter et autoriser la prestation partagée de certains services locaux, mais cela pourrait se faire dans un cadre législatif.

Agences de développement économique communautaire

Étant donné que la mise en place de nouvelles agences de développement économique communautaire est en cours pour remplacer les commissions de développement économique et que le comité spécial a reçu peu d'échos du public au sujet de ces agences, le comité spécial n'a pas examiné la question de leur amélioration.

Amélioration des commissions de gestion des déchets solides et des commissions d'aménagement de district

Un examen de l'organisation territoriale, structurelle, fonctionnelle et financière des commissions de gestion des déchets solides et commissions d'aménagement de district indique que les mesures suivantes pourraient être prises pour fournir de façon plus efficace les services d'aménagement du territoire et de gestion des déchets solides :

- terminer la mise en place et la restructuration des commissions régionales d'aménagement de district pour servir l'ensemble des districts de services locaux et des municipalités dans toutes les régions de la province ;
- améliorer les commissions d'aménagement de district et les commissions de gestion des déchets solides :
    - permettre aux districts de services locaux de nommer leurs membres ;
    - exiger que chaque commission adopte un plan de services pluriannuel ainsi qu'une révision annuelle de ce plan, après avoir consulté les municipalités et districts de services locaux ;
    - exiger l'appui d'une double majorité pour la prise de décisions importantes.

Ententes de prestation partagée de services multiples dans un cadre législatif

Il est nécessaire d'élaborer un cadre législatif pour donner aux municipalités et aux districts de services locaux la possibilité de concevoir volontairement des ententes de prestation partagée d'autres services. Sans un outil habilitant du genre, ils (surtout les districts de services locaux) continueront d'hésiter à partager la prestation des services.

VI. Recommandations sur les ententes de prestation partagée des services

5. *Il faut terminer la mise en place et la restructuration des commissions régionales d'aménagement de district pour servir l'ensemble des districts de services locaux et des municipalités dans toutes les régions de la province.*

Environ 100 districts de services locaux ne reçoivent toujours pas de services d'une commission régionale d'aménagement de district. Ils sont servis par la Commission du district d'aménagement, qui a été constituée en 1995 pour fournir des services d'aménagement du territoire à certains secteurs non constitués en municipalités jusqu'à ce qu'une commission régionale d'aménagement de district soit établie dans chaque région de la province. En outre, environ 35 municipalités n'ont pas la possibilité d'être servies par une commission régionale d'aménagement de district.

Puisque tous les districts de services locaux au Nouveau-Brunswick auraient le pouvoir d'adopter et d'appliquer un plan communautaire et que l'aménagement régional serait visé, il devient très important de terminer la mise en place et la restructuration des commissions régionales d'aménagement de district pour servir toutes les collectivités dans toutes les régions de la province.

Il faudrait notamment constituer une commission régionale d'aménagement de district pour les régions du comté de Carleton et du sud du comté de Victoria, une autre pour les comtés de York, de Sunbury ainsi qu'une partie de Queens et encore une autre pour le comté de Charlotte. Il faudrait aussi un redécoupage du territoire de certaines commissions actuelles pour servir les autres districts de services locaux et les autres municipalités.

Quelques municipalités n'ont pas adhéré à une commission d'aménagement de district déjà constituée. Le fait d'avoir laissé aux municipalités le choix de participer ou non a créé une situation dans laquelle il ne sera peut-être pas réalisable sur le plan financier de constituer une commission régionale dans certaines régions de la province (surtout lorsque les municipalités les plus grandes choisissent de ne pas y participer). En outre, pour que l'aménagement régional réussisse, il faudrait que toutes les municipalités y participent.

Toutefois, les municipalités devraient pouvoir choisir de continuer à fournir seules les services locaux d'aménagement du territoire. Cela veut dire que ces municipalités collaboreraient à la prestation des services d'aménagement régional avec les autres collectivités de leur région, mais pas forcément à la prestation des services locaux d'aménagement du territoire.

6. *Améliorer les commissions d'aménagement de district et les commissions de gestion des déchets solides*

L'amélioration des commissions suppose les mesures suivantes :

- permettre aux districts de services locaux de nommer leurs membres ;
- exiger que chaque commission adopte un plan de services pluriannuel ainsi qu'une révision annuelle de ce plan, après avoir consulté les municipalités et districts de services locaux participants ;
- exiger l'appui d'une double majorité pour la prise de décisions importantes.

Permettre aux districts de services locaux de nommer leurs membres

À l'heure actuelle, les municipalités nomment leurs membres des commissions d'aménagement de district et des commissions de gestion des déchets solides, et la ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux, qui est responsable des secteurs non constitués, nomme plusieurs membres qui représentent ces derniers.

La nomination de membres par la ministre ne devrait plus être nécessaire, car chaque district de services locaux aura un comité élu doté du pouvoir de faire de telles nominations. Il faudra restructurer les commissions d'aménagement de district et les commissions de gestion des déchets solides pour qu'elles accueillent les membres ainsi nommés.

Toutes les municipalités, peu importe leur taille, nomment déjà un seul membre à leur commission de gestion des déchets solides. S'il fallait l'appui d'une double majorité pour la prise de décisions importantes, les municipalités ne seraient plus obligées de nommer plus d'un membre à leur commission régionale d'aménagement de district afin d'avoir un niveau de pouvoir qui équivaut à leur part de l'ensemble des frais des services.

Toutefois, étant donné le nombre actuel de districts de services locaux (269) et de municipalités (103), il ne serait peut-être pas pratique ni réaliste de demander à chaque municipalité et à chaque district de services locaux de nommer un membre à sa commission d'aménagement de district et un membre à sa commission de gestion des déchets solides. Le nombre moyen de membres d'une commission de gestion des déchets solides serait alors de 31, tandis que le nombre moyen de membres d'une commission d'aménagement de district serait de 25.

À mesure que les limites territoriales des districts de services locaux et des municipalités seront réorganisées, il est probable que leur nombre diminuera. Le nombre de membres serait ainsi ramené à un niveau raisonnable.

Toutefois, si, après une réorganisation, le nombre de municipalités et de districts de services rend certaines commissions trop grandes, une solution de rechange pourrait être de regrouper des districts de services locaux et des municipalités, qui représenteraient des parts égales de la population de la région ou de l'assiette fiscale, aux fins de la nomination des membres.

Exiger que chaque commission adopte un plan de services pluriannuel et une révision annuelle de ce plan, après avoir consulter les municipalités et districts de services locaux participants

Les contribuables s'attendent à ce que les commissions régionales leur rendent directement compte, tandis que les commissions doivent rendre compte officiellement à ceux qui achètent leurs services, soit les municipalités et districts de services locaux participants.

En outre, c'est seulement au moyen de normes convenues que les municipalités et les districts de services locaux peuvent évaluer et juger le rendement de leurs commissions d'aménagement de district et de leurs commissions de gestion des déchets solides et les en tenir responsables. Les collectivités participantes (à titre d'acheteurs de services) et les commissions régionales (à titre de fournisseurs de services) devraient s'entendre et préciser à l'avance le genre de services voulus et le genre de normes à respecter.

Bien que les commissions d'aménagement de district déploient des efforts considérables pour communiquer avec les municipalités et districts de services locaux participants, il n'existe en vertu de la *Loi sur l'urbanisme* aucune disposition imposant une entente sur la portée et le niveau des services à fournir aux collectivités participantes (même si les décisions budgétaires sont liées aux décisions sur les services).

Les commissions d'aménagement de district sont tenues de soumettre à la ministre et à chaque conseil du district d'aménagement un rapport financier vérifié pour l'année qui précède, ainsi qu'un rapport annuel décrivant ses activités de l'année précédente. De telles exigences ne suffisent pas pour constituer un processus global, transparent et efficace qui permettrait aux collectivités participantes de connaître et de juger le rendement de leur commission d'aménagement de district et d'établir les objectifs visant à l'améliorer.

Les commissions de gestion des déchets solides font également des efforts considérables pour communiquer avec les collectivités participantes, mais il n'existe en vertu de la *Loi sur l'assainissement de l'environnement* ou du règlement 96-11 de la *Loi sur l'assainissement de l'environnement* aucune disposition imposant une entente sur la portée et le niveau des services à fournir aux collectivités participantes (même si les décisions sur le budget et les emprunts sont liées aux décisions sur les services). Les commissions de gestion des déchets solides sont tenues par règlement de soumettre à la ministre (et non aux collectivités participantes) un rapport annuel donnant une description de leurs activités de l'année financière précédente. De telles exigences ne suffisent pas non plus pour constituer un processus global, transparent et efficace qui permettrait aux collectivités participantes de connaître et de juger le rendement de leur commission de gestion des déchets solides et d'établir les objectifs visant à l'améliorer.

Les commissions d'aménagement de district et les commissions de gestion des déchets solides, en consultation avec toutes les collectivités participantes, devraient être tenues d'adopter un plan de services pluriannuel et une révision annuelle de ce plan. Chaque commission présenterait aussi son plan de services pluriannuel et la révision annuelle à l'examen et à l'approbation de la ministre de l'Environnement et des Gouvernements locaux pour veiller à ce que le plan respecte les normes provinciales.

Chaque commission, dans son plan de services pluriannuel, préciserait la portée et le niveau des services à dispenser et les coûts prévus de la prestation de ces services aux municipalités et districts de services locaux participants. La révision annuelle permettrait l'évaluation du rendement et l'établissement des objectifs d'amélioration nécessaires pour le plan de services pluriannuel.

Un tel processus de planification réunirait les commissions d'aménagement de district, les commissions des déchets solides et les élus des collectivités participantes pour s'entendre, après en avoir discuté, sur la portée des services, les normes et les coûts liés, ce qui créerait un sentiment plus fort d'identification mutuelle aux priorités et aux programmes des commissions et des collectivités.

Des commissions d'aménagement de district n'ont pas assez d'urbanistes professionnels pour répondre aux besoins actuels des municipalités et districts de services locaux participants en matière de préparation et de révision de plans communautaires. Le problème s'aggravera probablement lorsque tous les districts de services locaux assumeront la responsabilité de l'aménagement et commenceront à demander la préparation de plans locaux. Les commissions d'aménagement de district doivent être capables d'attirer des urbanistes professionnels pour pouvoir répondre aux besoins actuels et futurs. Une stratégie devrait donc être élaborée en vue de former ou d'attirer vers ces commissions les urbanistes professionnels nécessaires.

Exiger l'appui d'une double majorité pour la prise de décisions importantes

La prise de décisions importantes qui touchent la portée, le niveau et le coût des services fournis par les commissions d'aménagement de district et les commissions d'aménagement des déchets solides, notamment sur l'adoption du budget annuel, les emprunts, l'adoption du plan de services pluriannuel et de la révision annuelle de ce plan, devrait recevoir l'appui d'une double majorité : 1) une majorité appropriée des membres, 2) laquelle doit également représenter une majorité de la population ou de l'assiette fiscale de la région servie par les commissions.

Une double majorité aiderait à éviter des situations où la majorité des membres, qui représenteraient la majorité des municipalités et districts de services locaux participants, pourrait imposer une décision aux autres membres, alors que la majeure partie des coûts occasionnés par cette décision devrait être assumée par ces derniers parce qu'ils représentent la majorité de la population ou la plus grande part de l'assiette fiscale de la région.

La formule permettrait aussi d'éviter des situations où un membre unique qui représente une municipalité ou un district de services locaux comprenant une part importante de la population ou de l'assiette fiscale de la région pourrait à lui seul imposer une décision aux autres membres.

La formule de la double majorité favorise les négociations visant à réaliser des compromis qui avantagent toutes les collectivités participantes.

Les membres de l'exécutif d'une commission de gestion des déchets solides n'ont pas le pouvoir requis pour prendre des décisions touchant la prestation des services, puisque les affaires sont dirigées et gérées uniquement par les membres. Actuellement, un membre provenant d'une municipalité comptant plus d'un tiers de la population totale représentée par l'ensemble des membres présents à une réunion peut empêcher l'élection de tout autre membre en tant que membre de l'exécutif (ce membre a le droit de veto). Cela a créé une situation telle que plusieurs autres membres doivent appuyer un tel membre s'ils veulent élire un membre de l'exécutif.

En conséquence, l'élection des membres de l'exécutif des commissions de gestion des déchets solides ne devrait plus nécessiter l'appui d'une majorité des deux tiers des membres ou collectivités participantes représentant la majorité des deux tiers de la population de la région. En outre, la ministre devrait être déchargée de la responsabilité de présider à l'élection des membres de l'exécutif d'une commission de gestion des déchets solides.

7. *Il faut élaborer le cadre législatif voulu afin d'habiliter les districts de services locaux et les municipalités à concevoir et à réviser les ententes de prestation partagée de services et à résoudre les différends.*

Conception et révision des ententes

À part les commissions régionales (commissions de gestion des déchets solides et commissions d'aménagement de district), il manque un mécanisme pour habiliter les districts de services locaux et les municipalités à concevoir et à réviser les ententes de prestation partagée de services tels que des équipements de loisirs, des bibliothèques ou autres. Si elles ne sont pas dotées d'un tel moyen habilitant, les collectivités continueront d'hésiter à collaborer à la prestation des services.

Un cadre législatif devrait être élaboré afin de permettre aux municipalités et aux districts de services locaux de concevoir et de réviser des ententes en tenant compte de trois éléments : la définition du service, le coût du service et le pouvoir sur le service.

Définition du service

Une définition claire dont les parties conviennent, rédigée convenablement, refléterait la vision commune des participants, qui sous-tend la décision de fournir le service. En rédigeant une définition, les participants devront prendre en considération trois questions précises : l'étendue du service (un seul endroit ou une série d'installations), le niveau du service (service ordinaire ou de qualité supérieure) et le secteur à couvrir (la région géographique où le service doit être fourni).

Coût du service

Trois questions précises liées au coût sont importantes à considérer dans l'élaboration d'une entente de service : la façon de payer le service (récupération des coûts au moyen de l'impôt foncier ou de redevances d'usage), le choix des personnes qui doivent payer le service (répartition des coûts ou contribution fiscale des participants en fonction des avantages reçus ou de la capacité de payer) et la manière de limiter les coûts (le montant maximal qui serait exigé pour le service sous forme d'impôt).

Pouvoir sur le service

Pour retirer les avantages liés à la prestation partagée du service, il faut partager le pouvoir sur ce service avec les autres participants. Les collectivités qui décident de s'engager dans la prestation coopérative d'un service doivent accepter, en échange des avantages obtenus, une certaine perte de pouvoir sur la forme et l'orientation future de ce service.

Une entente de service viable devrait établir une structure de pouvoir qui donne à chaque participant la capacité d'exercer une influence sur les décisions et qui tient compte de changements fondamentaux (par exemple : chiffres de population, demande de services). Le cadre législatif donnerait aux participants des directives sur l'élaboration de la structure et du processus.

Les expériences faites ailleurs ainsi que dans l'ensemble du Nouveau-Brunswick (par exemple : Commission des installations régionales du Grand Saint John, centre civique de Bathurst) pourraient servir à l'élaboration d'un tel cadre.

Résolution des différends

Malgré les meilleures intentions, des conflits sont toujours possibles entre des collectivités qui ont conclu une entente de service, soit au sujet du service partagé, soit au sujet des coûts afférents, soit au sujet du pouvoir sur le service. Il devrait donc y avoir un mécanisme favorisant la résolution de tels conflits. L'expérience tirée des ententes de services au Nouveau-Brunswick et ailleurs pourrait servir de modèle en vue d'un processus de résolution des différends.

PARTIE 3 : Outils d'aménagement

I. Qu'a dit la Table ronde sur la gouvernance locale au sujet de l'aménagement régional?

Forte interdépendance des collectivités néo-brunswickoises

Selon la table ronde, les gens des secteurs non constitués et des municipalités ont souvent d'étroits liens régionaux fondés sur les réseaux de transports, les perspectives d'emploi, les activités sociales et culturelles, les types de peuplement et les facteurs géographiques. Même si les gens habitent une région, ils peuvent travailler, magasiner ou participer à des activités culturelles et de loisirs dans plusieurs autres régions. Les gens sont membres de plusieurs collectivités et font partie d'une région naturelle plus vaste ayant une identité et des intérêts communs.

Défis communs aux municipalités et aux secteurs non constitués

La table ronde a signalé que de nombreuses questions transcendent les limites territoriales mais qu'il n'existe aucun mécanisme officiel pour y donner suite. Les municipalités et les secteurs non constitués ne sont pas dotés d'un cadre qui leur permettrait d'entamer un dialogue efficace sur les questions ayant une résonance au-delà de leur territoire (par exemple : protection des sources d'approvisionnement en eau, détermination des besoins en matière d'infrastructure, réduction au minimum des conflits relatifs à l'aménagement du territoire, protection des ressources naturelles et des terres agricoles). Les questions régionales nécessitent très souvent des solutions régionales, et les structures et outils actuels ne suffisent pas pour permettre d'en trouver. Il faut un mécanisme habilitant pour faciliter aux collectivités la collaboration et la planification collective en vue de trouver des solutions aux problèmes régionaux.

Principe à appliquer

La table ronde a signalé que, s'il faut mettre l'accent sur l'aménagement du territoire à l'échelle locale, celle-ci devrait beaucoup tenir compte des questions régionales. Il faudrait que les plans d'aménagement du territoire dans une région n'entrent pas en conflit et ne se nuisent pas entre eux, mais qu'ils soient complémentaires. L'aménagement du territoire à l'échelle régionale est essentiel.

Recommandation de la table ronde

La table ronde a recommandé l'élaboration d'un outil d'aménagement régional pour améliorer la coordination et les liens entre les collectivités en ce qui a trait à l'aménagement du territoire, à l'aménagement des infrastructures et à la protection de l'environnement naturel.

II. Qu'ont dit les membres du public au comité spécial au sujet des outils d'aménagement?

Politiques d'aménagement provinciales

Des membres du public ont indiqué que la province devrait formuler sa vision dans une Politique d'aménagement provinciale visant à planifier et à gérer le développement.

Les participants trouvent qu'une telle politique est essentielle pour répondre aux questions qui sont importantes pour tous les gens du Nouveau-Brunswick et dont la portée déborde les limites territoriales locales.

Les participants ont indiqué qu'il faut une politique provinciale complète et intégrée en matière d'aménagement afin de donner au gouvernement provincial, aux régions et aux collectivités une direction et une structure globales et constantes en vue de préserver et de bâtir des collectivités durables.

Aménagement régional

Il faut aussi un aménagement régional afin de permettre aux collectivités, pour l'application de la Politique d'aménagement provinciale, de se concerter face aux questions dont la portée déborde leurs territoires respectifs. Le plan régional guiderait l'établissement et la révision des plans communautaires afin qu'ils soient compatibles et adaptés aux objectifs sociaux, économiques et environnementaux communs, conformément au plan régional et à la Politique d'aménagement provinciale.

Cependant, des participants se sont dits préoccupés que l'aménagement régional aurait prépondérance sur l'aménagement local, contre la volonté des collectivités et dans ce qui serait perçu comme l'intérêt collectif régional. Ces personnes ne veulent pas que des pouvoirs locaux soient retirés à leurs collectivités.

Il a été mentionné qu'il revient au gouvernement provincial, et non aux municipalités, de s'occuper de l'étalement urbain et de l'urbanisation linéaire, problèmes dus au défaut de politiques et mesures gouvernementales.

Secteurs non constitués

Les secteurs non constitués ne se ressemblent pas tous. D'une part, les régions plus rurales et plus reculées du Nouveau-Brunswick, petites et à l'abri des pressions foncières, n'auraient peut-être pas besoin d'un plan local d'aménagement du territoire si la Politique d'aménagement provinciale et un plan régional étaient en place. D'autre part, les zones suburbaines denses doivent faire face à des problèmes plus importants et urgents, qui exigent une planification plus détaillée.

Cadre législatif

Les gens du milieu de l'aménagement ont aussi exprimé fermement la nécessité de moderniser la *Loi sur l'urbanisme*, surtout s'il faut viser des politiques provinciales sur l'aménagement du territoire et un aménagement régional. La nécessité d'un cadre législatif pour la gestion intégrée de l'eau, de l'air et des terres a aussi été mentionnée.

III. Quelle orientation devrions-nous prendre maintenant?

Il ne suffira pas d'habiliter à l'aménagement du territoire à l'échelle locale

Les coûts occasionnés au public sur les plans social, économique et environnemental par suite d'un manque de planification au palier local dans les secteurs non constitués en municipalités sont aussi dus à un manque de planification aux paliers provincial et régional. Par exemple, lorsque des établissements industriels s'installent dans des secteurs non désignés qui ne sont pas dotés de services convenables pour servir les entreprises, cela dénote aussi à un manque de direction de la part de la province et à un manque de capacité régionale d'intervenir à l'égard de questions d'intérêt commun.

Accorder à tous les districts de services locaux le pouvoir d'adopter et d'appliquer un plan d'aménagement du territoire devrait contribuer largement à faire éviter des coûts inutiles au public dans l'avenir. Toutefois, il est important de reconnaître que, même si toutes les collectivités sont touchées et sont en partie responsables de donner suite à des questions qui touchent plus d'un territoire, aucune collectivité n'est entièrement responsable. En conséquence, les plans communautaires à eux seuls ne donneront pas aux collectivités la capacité de poursuivre des intérêts communs ou de concilier des intérêts contradictoires.

Nécessité d'outils d'aménagement provinciaux et régionaux

Étant donné que les districts de services locaux et les municipalités constituent un réseau interdépendant de collectivités, ce qui se passe sous la gouverne d'une collectivité peut parfois toucher les collectivités environnantes sans qu'elles y participent. Pour que les districts de services locaux et les municipalités puissent travailler ensemble à poursuivre des intérêts communs ou à concilier des intérêts contradictoires, il leur faut une certaine orientation et une capacité collective d'agir.

IV. Recommandation sur les outils d'aménagement

8. Il faut terminer l'élaboration d'une Politique d'aménagement provinciale globale et intégrée

Même si les collectivités ont des intérêts communs (par exemple : créer des emplois, bâtir une assiette fiscale), elles peuvent aussi avoir des intérêts contradictoires dans la poursuite de leurs intérêts communs (par exemple : un désaccord sur l'emplacement d'aménagements industriels). En conséquence, ce qui pourrait sembler être dans l'intérêt supérieur d'une collectivité pourrait ne pas l'être pour la région. Il est parfois difficile pour une collectivité de se sacrifier volontairement pour le bien des collectivités avoisinantes.

Une Politique d'aménagement provinciale pourrait fournir l'orientation nécessaire pour résoudre des problèmes du genre en matière d'action collective. Par exemple, une politique provinciale pourrait exiger que tous les aménagements industriels soient situés dans des secteurs désignés où des services convenables et une infrastructure connexe sont en place ou peuvent être fournis de façon économique.

De fait, une Politique d'aménagement provinciale globale et intégrée devrait fixer les objectifs à atteindre par le gouvernement provincial, les municipalités et les districts de services locaux en vue de bâtir des collectivités urbaines et des collectivités rurales durables. La politique aiderait à protéger les bassins hydrographiques pour que l'eau souterraine et en surface soit de qualité et en quantité suffisante, à protéger les terres agricoles et forestières, à situer les aménagements commerciaux et industriels dans des secteurs désignés et aménagés, à limiter les coûts publics, à affecter les coûts publics aux bénéficiaires et à assurer la fluidité et la sécurité de la circulation.

Une Politique d'aménagement provinciale devrait se limiter à la formulation des objectifs à atteindre. Étant donné que les districts de services locaux et les municipalités de chaque région de la province ont diverses situations sociales, économiques et environnementales, une Politique d'aménagement provinciale qui essaierait de répondre à toutes les situations serait forcément très normative. Il est douteux que les districts de services locaux et les municipalités appuient une telle approche, car ils trouveraient qu'elle enlèverait trop de pouvoir à leurs collectivités.

Non seulement les districts de services locaux et les municipalités ont besoin d'objectifs provinciaux, mais ils ont besoin également d'un outil qui leur permettrait de mettre en commun leurs besoins et leurs intérêts particuliers, de découvrir leurs besoins et leurs intérêts communs ou contradictoires et de formuler un plan pour leur région afin de répondre à leurs besoins et à leurs intérêts communs ou contradictoires, tout en atteignant les objectifs provinciaux.

Un plan régional guiderait aussi l'établissement et la révision des plans locaux d'aménagement du territoire de sorte à répondre aux besoins et aux intérêts de chaque collectivité, tout en répondant aux besoins et aux intérêts communs de toutes les collectivités de la région. En outre, l'aménagement régional aiderait à cerner les possibilités de prestation partagée des services dans les collectivités.

Après que l'ensemble des municipalités et des districts de services locaux participants auraient approuvé le plan régional par l'intermédiaire de leur commission d'aménagement de district, il devrait être soumis à l'examen et à l'approbation du gouvernement provincial pour veiller à ce que le plan permette d'atteindre les objectifs de la province en matière d'aménagement.

Une Politique d'aménagement provinciale qui fixerait les objectifs à atteindre par le gouvernement provincial, les municipalités et les districts de services locaux, assortie d'un outil d'aménagement régional qui permettrait aux districts de services locaux et aux municipalités de répondre à leurs besoins et à leurs intérêts, contribuerait à la création de collectivités rurales et urbaines durables, à savoir des collectivités qui sont capables de retenir une population de base, de créer des emplois, de bâtir une assiette fiscale qui paie les services nécessaires, et qui utilisent l'infrastructure, les installations et les services publics, les terres et les ressources naturelles d'une manière efficace, efficiente et équitable.

Pour permettre de viser une Politique d'aménagement provinciale et un aménagement régional, le gouvernement provincial devra aussi diriger les ministères dans la même direction et fournir un soutien pluriministériel aux municipalités, aux districts de services locaux et aux commissions d'aménagement de district.

PARTIE 4 : Participation du public au processus de changement

I. Qu'a dit la Table ronde sur la gouvernance locale au sujet de la participation du public au processus de changement?

Principes à appliquer

La table ronde a affirmé que la restructuration devrait être dirigée par la collectivité et facilitée par le gouvernement. Pour que des changements se produisent, ils devraient être, autant que possible, dictés par les collectivités elles-mêmes, et la province jouerait un rôle de soutien à la réalisation des changements. Dans le cadre du processus, les avantages et les coûts de la restructuration doivent être clairement établis et compris. Au bout du compte, les changements devraient être avantageux pour les collectivités non constituées et pour les municipalités actuelles.

La table ronde a également estimé qu'il est important que les collectivités travaillent de façon proactive en vue d'une administration locale. L'établissement d'une forme d'administration locale permettant la prise de décisions au palier local sur des questions locales était considéré comme un pas en avant. Il est important que les collectivités comprennent les avantages d'une prise en charge de leur avenir par la création d'une administration locale.

Recommandation de la table ronde

La table ronde a recommandé que le grand public participe pleinement et qu'il soit sensibilisé aux défis que doivent relever les secteurs non constitués en municipalités, au moyen d'un processus global de consultation qui faciliterait aussi le choix, l'adoption et la mise en oeuvre de modèles acceptables et pertinents de gouvernance locale, de structures régionales de prestation de services, ainsi que de remaniements des limites locales et régionales et des unités administratives.

II. Qu'ont dit les membres du public au comité spécial au sujet de la participation du public au processus de changement?

Désir de participer et d'être appuyé pleinement dans le processus de changement

Les participants des secteurs non constitués en municipalités ont fait part de leur désir que le processus de changement donne aux gens l'occasion de s'engager à fond, d'être appuyés au moyen d'une aide financière et technique et d'avoir assez de temps et d'information pour pouvoir bien évaluer et comprendre tous les changements.

Des participants estimaient que le processus de changement devait être amorcé et facilité par le gouvernement provincial, car les collectivités ne sont peut-être pas prêtes à amorcer un tel processus elles-mêmes. D'autres participants ont dit qu'il serait utile de constituer des comités de particuliers, à l'échelle locale et régionale, pour faciliter le partage d'information avec les gens de leurs districts de services locaux.

Des participants ont fait part de la nécessité de connaître davantage le rôle du district de services locaux et les pouvoirs qu'ils pourraient acquérir grâce à une administration locale. Ils estiment ne pas avoir l'information nécessaire pour participer de manière valable au processus de changement.

Désir de diriger les changements

La plupart des participants des secteurs non constitués en municipalités ont exprimé leur désir de choisir la façon dont ils s'administreront localement dans l'avenir. Ils veulent que tous les changements aient l'appui des gens de leurs collectivités.

Désir de connaître les incidences sur les coûts

Bon nombre de participants des secteurs non constitués étaient sceptiques quant à la nécessité d'exprimer leur point de vue sur les divers modèles proposés par la table ronde sans avoir obtenu des renseignements suffisants, surtout en ce qui concerne les coûts et les incidences financières des divers modèles. De fait, bon nombre de participants semblent avoir rejeté tous les modèles parce qu'ils craignaient d'être obligés, en les approuvant, de supporter un modèle qui pourrait entraîner des coûts importants.

Formation des représentants

Certains participants des districts de services locaux ont indiqué que les membres de leurs comités devraient être mieux formés pour bien jouer leur rôle. Il faut donner aux représentants locaux une formation qui leur permettrait de bien comprendre et d'exercer les pouvoirs locaux qu'acquerrait leur collectivité.

III. Quelle orientation devrions-nous prendre maintenant?

Réponse aux attentes du public

Il est certain que, pour que les gens acceptent les changements, ils doivent participer au processus et être en mesure d'influencer les changements qui en découlent. Pour que la confiance règne entre le gouvernement provincial, les municipalités, les districts de services locaux et les commissions régionales au cours du processus de changement, il sera essentiel de prendre les dispositions voulues pour que les décisions tiennent compte des points de vue exprimés par les diverses parties intéressées.

L'avis du public était clair : pour répondre aux attentes de la population, le processus de changement devrait :

- émaner de la collectivité ou du gouvernement provincial ;
- viser et faciliter la participation de tous les intervenants ;
- appuyer, avec une aide technique et financière, cette participation ;
- accorder assez de temps et d'information pour que tous les intervenants puissent bien évaluer et comprendre les changements ;
- donner lieu à la création de comités locaux et régionaux, pour faciliter le partage d'information ;
- être subordonné à l'appui de la population dans chaque district de services locaux et chaque municipalité ;
- prévoir l'estimation des coûts et des incidences financières des changements ;
- prévoir la formation des élus.

IV. Recommandation sur la participation du public au processus de changement

9. Les districts de services locaux, les municipalités et les commissions régionales doivent participer au processus de changement, avec l'aide technique et financière du gouvernement provincial.

La participation doit notamment s'appliquer aux démarches suivantes :

- toute réorganisation des territoires,
- l'aménagement du territoire,
- les élections locales,
- l'élargissement des pouvoirs locaux,
- l'ajout ou la suppression de services locaux,
- le changement du statut des municipalités,
- l'expansion des commissions d'aménagement de district,
- l'amélioration des commissions de gestion des déchets solides et des commissions d'aménagement de district,
- les ententes de prestation partagée de services,
- l'aménagement régional.

Habilitation initiale des districts de services locaux

Le début du processus d'habilitation des districts de services locaux devrait être appuyé par le gouvernement au moyen d'études de faisabilité visant à évaluer les avantages et les coûts, ce qui devrait donner à tous les gens des secteurs visés des possibilités valables de définir et d'appuyer les décisions suivantes :

- le district de services locaux dont ils feront partie, ses limites territoriales et, s'il y a lieu, sa division en quartiers ;
- le nombre de représentants qui siégeront à leur comité élu et l'élection de leurs représentants soit par quartier, soit par la population générale ;
- les pouvoirs locaux qu'ils acquerront au début en plus du pouvoir en matière d'aménagement du territoire ;
- le montant qu'ils paieront pour les pouvoirs locaux qu'ils décideront d'exercer.

Réorganisation des territoires

Comme il a déjà été mentionné, le gouvernement provincial devrait amorcer et faciliter un processus à l'échelle provinciale afin d'aider les districts de services locaux à dégager des options pour redécouper leur territoire et évaluer les coûts et avantages qui s'ensuivraient, et la décision de redécouper le territoire d'un district de services locaux devrait être subordonnée à l'appui de la population.

Élargissement des pouvoirs locaux

Les diverses options suivantes seraient envisagées afin de permettre aux districts de services locaux d'assumer des pouvoirs locaux additionnels :

- la prise d'un arrêté par le comité élu (la décision finale serait prise par le comité élu) ;
- l'adoption d'une résolution par le comité élu à la suite d'une pétition locale et d'un scrutin local (la décision finale serait prise par le comité élu) ;
- la présentation d'une demande officielle au gouvernement provincial par le comité élu à la suite de la prise d'un arrêté ou de l'adoption d'une résolution (la décision finale serait alors prise par le gouvernement provincial).

Ajout ou suppression de services locaux

Peu importe si un district de services locaux acquiert le pouvoir local de fournir un service, dans la prise de décisions locale, le comité élu devrait faire en sorte que des journées d'accueil, des rencontres publiques ou des assemblées publiques locales soient tenues ou que des comités consultatifs soient constitués pour que les décisions prises sur les services locaux à ajouter ou à supprimer tiennent compte des points de vue exprimés par les diverses parties intéressées.

Aménagement du territoire

Comme il a été mentionné plus haut, une formation devrait être donnée de façon à permettre aux gens des districts de services locaux de comprendre l'aménagement du territoire, l'importance et la nécessité d'une telle activité, les objectifs du gouvernement provincial en matière d'aménagement, les pouvoirs de leurs comités élus, les services fournis par leurs commissions d'aménagement de district et la façon dont ils peuvent participer au processus d'aménagement avec leurs comités élus.

Municipalités

Réorganisation du territoire de certaines municipalités

Tel qu'il a déjà été mentionné, le processus pourrait être amorcé par une municipalité ou un district de services locaux et facilité par le gouvernement provincial, tandis que la décision de redécouper leur territoire et d'être représentés et servis par la même administration locale devrait être subordonnée à l'appui des gens dans chaque secteur touché.

Changement du statut de certaines municipalités

Le processus pourrait être amorcé par une municipalité intéressée et facilité par le gouvernement provincial, tandis que toute décision de devenir un district de services locaux, tout en gardant les pouvoirs locaux qu'ils sont capables d'exercer, devrait être subordonnée à l'appui des gens de la municipalité.

Élargissement des commissions d'aménagement de district

L'achèvement de la mise en place et de la restructuration des commissions régionales d'aménagement de district afin de servir l'ensemble des districts de services locaux et des municipalités de toutes les régions de la province devrait être amorcé et facilité par le gouvernement provincial, en consultation avec l'ensemble des municipalités et des districts de services locaux touchés.

Amélioration des commissions d'aménagement de district et des commissions de gestion des déchets solides

Le gouvernement provincial, en consultation avec les commissions, les districts de services locaux et les municipalités, devrait faciliter l'amélioration des commissions d'aménagement de district et des commissions de gestion des déchets solides. Le gouvernement provincial devrait aussi fournir un soutien technique continu à ces commissions.

Cadre législatif en vue de la conception des ententes de prestation partagée des services et de dispositions de règlement des différends

Le gouvernement provincial devrait fournir de l'aide technique, ainsi qu'un cadre législatif, aux municipalités et aux districts de services locaux afin de faciliter les ententes de prestation partagée des services et les dispositions de règlement des différends connexes.

Aménagement régional

Le gouvernement provincial devra fournir un appui pluriministériel aux municipalités, aux districts de services locaux et aux commissions d'aménagement de district pour l'élaboration et la mise en oeuvre de leur plan régional.

Conclusion

Le présent rapport s'appuie sur la rétroaction réfléchie et utile reçue des nombreuses personnes du Nouveau-Brunswick qui ont fait part de leurs opinions au comité spécial. Le comité désire remercier encore une fois toutes les personnes qui ont assisté aux audiences et ont participé à un processus si important pour toute la population du Nouveau- Brunswick.

Tout en tenant compte des nombreux problèmes sociaux, économiques et environnementaux auxquels les collectivités du Nouveau-Brunswick font face, les neuf recommandations du comité spécial visent, à bon escient, à donner aux secteurs non constitués et aux municipalités les outils dont ils ont besoin pour résoudre leurs problèmes les plus graves.

À plus ou moins longue échéance, les avantages sociaux, économiques et environnementaux des changements proposés mériteront les efforts qu'ils auront nécessité.

Le gouvernement provincial ainsi que les collectivités de l'ensemble de la province seront appelés à exercer du leadership et à collaborer en tant que parties prenantes dans le processus. Le gouvernement provincial devra prendre sur lui de créer les outils proposés ainsi que de mobiliser et d'aider les collectivités dans le processus de changement. Les collectivités, quant à elles, devront être prêtes et disposées à effectuer les changements les plus nécessaires.

Bien qu'il revienne au gouvernement provincial de doter les collectivités des outils qui conviennent, les collectivités doivent pour leur part utiliser ces outils de la façon la plus efficace possible pour répondre à leurs besoins et intérêts locaux.

Le comité espère que le gouvernement provincial et les collectivités de l'ensemble du Nouveau-Brunswick donneront suite à ses recommandations et que celles-ci seront intégrées à une vision d'ensemble et à une stratégie provinciales, régionales et locales visant l'aménagement viable des collectivités urbaines et des collectivités rurales.

Annexe A

Intervenants aux audiences publiques

Allardville, district de services locaux
Arseneau, Gérard A.
Association des cités du Nouveau-Brunswick
Association des commissions d'aménagement du Nouveau-Brunswick
Association des municipalités du Nouveau-Brunswick
Baie-Verte, district de services locaux
Bathurst, district de services locaux
Bayfield, district de services locaux
Bayside, district de services locaux
Beaubassin-est, communauté rurale
Bertrand
Big River, district de services locaux
Campbellton
Cape Tormentine, district de services locaux
Chaleur, district de services locaux
Charlo
Coleman, Mary-Ann
Comité de gestion environnementale de la rivière Pokemouche
Comité des D. S. L. francophones du comté de Kent
Commission d'aménagement Beaubassin
Commission d'aménagement de la Péninsule acadienne
Commission d'aménagement du district de Miramichi
Commission d'aménagement du district de Kent
Commission de gestion des déchets solides de Restigouche
Commission de gestion des déchets solides Valley
Commission de gestion enviro-ressources du Nord-Ouest
Commission du district d'aménagement de Tantramar
Conférence des maires du Nord-Ouest
Conseil de la jeunesse du Nouveau-Brunswick
Corporation des déchets solides Westmorland-Albert
Daley, Gerard
Dalhousie
Debec, district de services locaux
Doaktown
Dorchester
Dugas, district de services locaux
Dumfries, district de services locaux
École secondaire d'Oromocto
Esteys Bridge, district de services locaux
Falls Brook Centre
Fédération d'agriculture du Nouveau-Brunswick
Flanagan, W. Frank
Fredericton
Gladstone, district de services locaux
Gorham, Richard V.
Grimmer, district de services locaux
Hammond River Angling Association
Hampton
Harrigan, Daniel S.
Haut-Rivière-du-Portage, district de services locaux
Kars, district de services locaux
Keswick Ridge, district de services locaux
Lac-Baker, district de services locaux
Lajoie, Georges
Landry, district de services locaux
Lavoie, Cheryl
Madran, district de services locaux
McLeods, district de services locaux
Memramcook
Messer, Nola
Miramichi
Miramichi Soil and Crop Improvement Association
Moncton
Musquash, district de services locaux
Neguac
New Bandon-Salmon Beach, district de services locaux
New Brunswick Solid Waste Association
North Lake, district de services locaux
North Tetagouche, district de services locaux
Northumberland Solid Waste Commission
Norton
Paroisse d'Elgin, district de services locaux
Partenariat pour la gestion intégrée du bassin versant de la baie de Caraquet
Petit-Rocher-Nord, district de services locaux
Point de Bute, district de services locaux
Pommes de terre Nouveau-Brunswick
Recreation and Parks Association of New Brunswick
Regroupement des districts de services locaux de la Péninsule acadienne
Rexton
Rusagonis-Waasis, district de services locaux
Sackville
Saint-Antoine
Saint-David, district de services locaux
Saint John
Saint-Sauveur, district de services locaux
Service des bibliothèques publiques du Nouveau-Brunswick
Simonds, district de services locaux
St. Ignace, district de services locaux
St. Leonard
St. Stephen
Sussex, district de services locaux
Tabusintac, district de services locaux
Thompson, Midge
Tide Head
Union of Municipalities of New Brunswick
Union of Municipalities of New Brunswick, zone 5
Upper et Lower Northampton, district de services locaux
Val-d'Amour, district de services locaux
Waterborough, district de services locaux
Westfield ouest, district de services locaux
West Isles, district de services locaux

Annexe B

Particuliers et organismes qui ont présenté un mémoire

Association communautaire de Rockport
Ball, Nelson
Cambridge, district de services locaux
Chase, George et Marlene
Club des loisirs d'Évangéline
Coalition des districts de services locaux (comté de Gloucester)
Cocagne, district de services locaux
Collectivité de Glen Levit
Comeau, Marcel
Commission des déchets solides du comté de Kent
Concertation rurale Centre-Péninsule
Connell, Allison
Coopérative des travailleurs forestiers d'Acadie-Bathurst
Cumberland, Eldon
Cyr, Aurélien
Dalhousie Junction, district de services locaux
Dykstra, Reint-Jan
Edmundston
Fairisle, district de services locaux
Fundy Region Solid Waste Commission
Grand Bay-Westfield
Guérette, Camille
Hawkes, James W.
Kingsclear, district de services locaux
Losier, M. Fernand
MacKay, Charles
Meagher, John W.
Nauwigewauk, district de services locaux
Ouellette, Lise
Payne, Helen et Willard
Point La Nim, district de services locaux
Rivière-du-Portage - Tracadie Beach, district de services locaux
Rothesay
Saint Marys, district de services locaux
Shippagan
Société des enseignantes et des enseignants retraités francophones du Nouveau-Brunswick
St. Martins, district de services locaux
Studholm, district de services locaux
Thorpe, Nancy
Trueman, Karen
Upper Miramichi, district de services locaux
Venart, Elizabeth
Weldford, district de services locaux

Annexe C

Districts de services locaux (269)

Aberdeen
Acadieville
Addington
Aldouane
Allardville
Alma
Alnwick
Andover
Anse-Bleue
Baie du Petit Pokemouche
Baie-Sainte-Anne
Baie-Verte
Baker Brook
Balmoral
Balmoral-St. Maure
Bathurst
Bayfield
Bayside
Beaver Harbour
Benoit
Benton
Beresford Nord
Beresford Sud
Big River
Black River-Hardwicke
Blackville
Blair Athol
Blanchard Settlement
Blissfield
Blissville
Botsford
Brantville
Bright
Brighton
Brunswick
Burton
Cambridge
Campobello
Canning
Canterbury
Cap-Bateau
Cap-de-Richibouctou
Cape Tormentine
Caraquet
Cardwell
Carleton
Chaleur
Chamcook
Chatham
Chiasson-Savoy
Chipman
Clair
Clarendon
Cocagne
Coldstream
Collette
Coteau Road
Coverdale
Dalhousie
Dalhousie Junction
Debec
Denmark
Dennis-Weston
Derby
Dorchester
Douglas
Drummond
Dufferin
Dugas
Dumbarton
Dumfries
Dundas
Dundee
Dunlop
Eldon
Elgin Centre
Elgin Parish
Escuminac
Esteys Bridge
Evangeline
Fairfield
Fairisle
Ferry Road-Russellville
Flatlands
Fundy Bay
Gauvreau-Petit Tracadie
Gladstone
Glassville
Glencoe
Glenelg
Gordon
Grand Saint-Antoine
Grand-Sault
Grande-Digue
Greenwich
Grimmer
Hammond
Hampstead
Hampton
Hanwell
Harcourt
Hardwicke
Harvey
Haut-Kent
Haut-Lamèque
Haut-Rivière-du-Portage
Haut-Sheila
Haut-Shippagan
Havelock Inside
Hillsborough
Hopewell
Île de Miscou
Inkerman Centre
Inkerman-Six Roads
Johnston
Kars
Kent
Keswick Ridge
Kingsclear
Kingston
Lac-Baker
Lakeville
Landry Office
LaPlante
Leech
Lepreau
Lincoln
Lorne(1)
Lorne(2)
Madawaska
Madran
Maltampec
Mann Mountain
Manners Sutton
Maugerville
McAdam
McLeods
Menneval
Moncton
Murray Corner
Musquash
Nelson
New Maryland
New Bandon
New Bandon-Salmon Beach
Newcastle
Noonan
North Esk
North Lake
North Tetagouche
Northampton
Northfield
Norton
Notre-Dame-de-Lourdes
Notre-Dame-des-Érables
Oak Point - Bartibog Bridge
Paquetville
Paroisse de Saumarez
Peel
Pennfield
Perth
Petersville
Petit-Rocher-Nord
Petit-Rocher-Sud
Petite-Lamèque
Pigeon Hill
Pointe de Bute
Pointe La Nim
Pointe-à-Bouleau
Pointe-Canot
Pointe-du-Chêne
Pointe-Sapin
Pointe-Sauvage
Portier
Pokemouche
Pokesudie
Pont-LaFrance
Pont-Landry
Prince William
Queensbury
Renous-Quarryville
Richibouctou
Richmond
Riley Brook

Districts de services locaux

Rivière à la Truite
Rivière-du-Portage - Tracadie Beach
Rivière-Verte
Robertville
Rogersville
Rothesay
Rusagonis-Waasis
Sackville
Saint David
Saint George
Saint Irénée - Alderwood
Saint James
Saint Marys
Saint Martins
Saint Patrick
Saint Stephen
Saint-André
Saint-Basile
Saint-Charles
Saint-François
Saint-Hilaire
Saint-Ignace
Saint-Isidore
Saint-Jacques
Saint-Jean-Baptiste-de -Restigouche
Saint-Joseph
Saint-Léonard
Saint-Louis
Saint-Paul
Saint-Pons
Saint-Quentin
Saint-Sauveur
Sainte-Anne
Sainte-Anne-de-Kent
Sainte-Cécile
Sainte-Croix
Sainte-Marie
Sainte-Rose
Salisbury
Saumarez
Scoudouc
Scoudouc Road
Shediac
Shediac Bridge-Shediac River
Shediac Cape
Sheffield
Shippagan
Simonds
Simonds
Somerville
South Esk
Southampton
Springfield
St. Arthur
St. Margarets
St.-Martin-de-Restigouche
St. Simon
Stanley
Studholm
Sunny Corner
Sussex
Tabusintac
Tremblay
Upham
Upper and Lower Northampton
Upper Gagetown
Upper Miramichi
Val D'Amours
Val-Comeau
Wakefield
Waterborough
Waterford
Weldford
Wellington
West Isles
Western Charlotte
Westfield East
Westmorland
White Head Island
White's Brook
Wickham
Wicklow
Wilmot
Wirral-Enniskillen
Woodstock

Communauté rurale

Beaubassin-est

Commissions de services régionaux

Commissions de district d'aménagement (12)

Commission d'aménagement de la Péninsule Acadienne
Commission d'aménagement du district de Kent
Commission du district d'aménagement Beaubassin
Commission du district d'aménagement du Grand Moncton
Commission du district d'aménagement de la Vallée
Commission du district d'aménagement du Madawaska
Commission du district d'aménagement de Miramichi
Commission du district d'aménagement Royal
Commission du district d'aménagement rural
Commission du district d'aménagement de Tantramar
Commission du district d'urbanisme de Restigouche
Commission d'urbanisme du district de Belledune

Commissions régionales de gestion des matières usées solides (12)

Commission de gestion des déchets solides de la Péninsule acadiennes (COGEDES)
Commission de gestion des déchets solides de Restigouche
Commission de gestion des déchets solides Valley
Commission de gestion enviro-ressources du Nord-Ouest (COGERNO)
Commission des déchets solides du comté de Kent
Commission des déchets solides du comté de Kings
Commission des déchets solides Nepisiguit-Chaleur
Corporation des déchets solides Westmorland-Albert
Fredericton Region Solid Waste Commission
Fundy Region Solid Waste Commission
Northumberland Solid Waste Commission
South West Solid Waste Commission

Municipalités

VILLAGES (69)

Alma
Aroostook
Atholville
Baker Brook
Balmoral
Bas-Caraquet
Bath
Belledune
Bertrand
Blacks Harbour
Blackville
Bristol
Cambridge-Narrows
Canterbury
Cap-Pelé
Centreville
Charlo
Chipman
Clair
Doaktown
Dorchester
Drummond
Eel River Crossing
Florenceville
Fredericton Junction
Gagetown
Grand Manan
Grande-Anse
Harvey
Hillsborough
Kedgwick
Lac Baker
Le Goulet
Maisonnette
McAdam
Meductic
Memramcook
Milfville
Minto
Neguac
New Maryland
Nigadoo
Norton
Paquetville
Perth-Andover
Petitcodiac
Petit Rocher
Plaster Rock
Pointe-Verte
Port Elgin
Rexton
Riverside-Albert
Rivière-Verte
Rogersville
Saint-Antoine
Saint-François de Madawaska
Saint-Isidore
Saint-Léolin
Saint-Louis de Kent
Sainte-Anne-de-Madawaska
Sainte-Marie-Saint-Raphaël
Salisbury
St. André
St. Hilaire
St. Martins
Stanley
Sussex Corner
Tide Head
Tracy

VILLES (27)

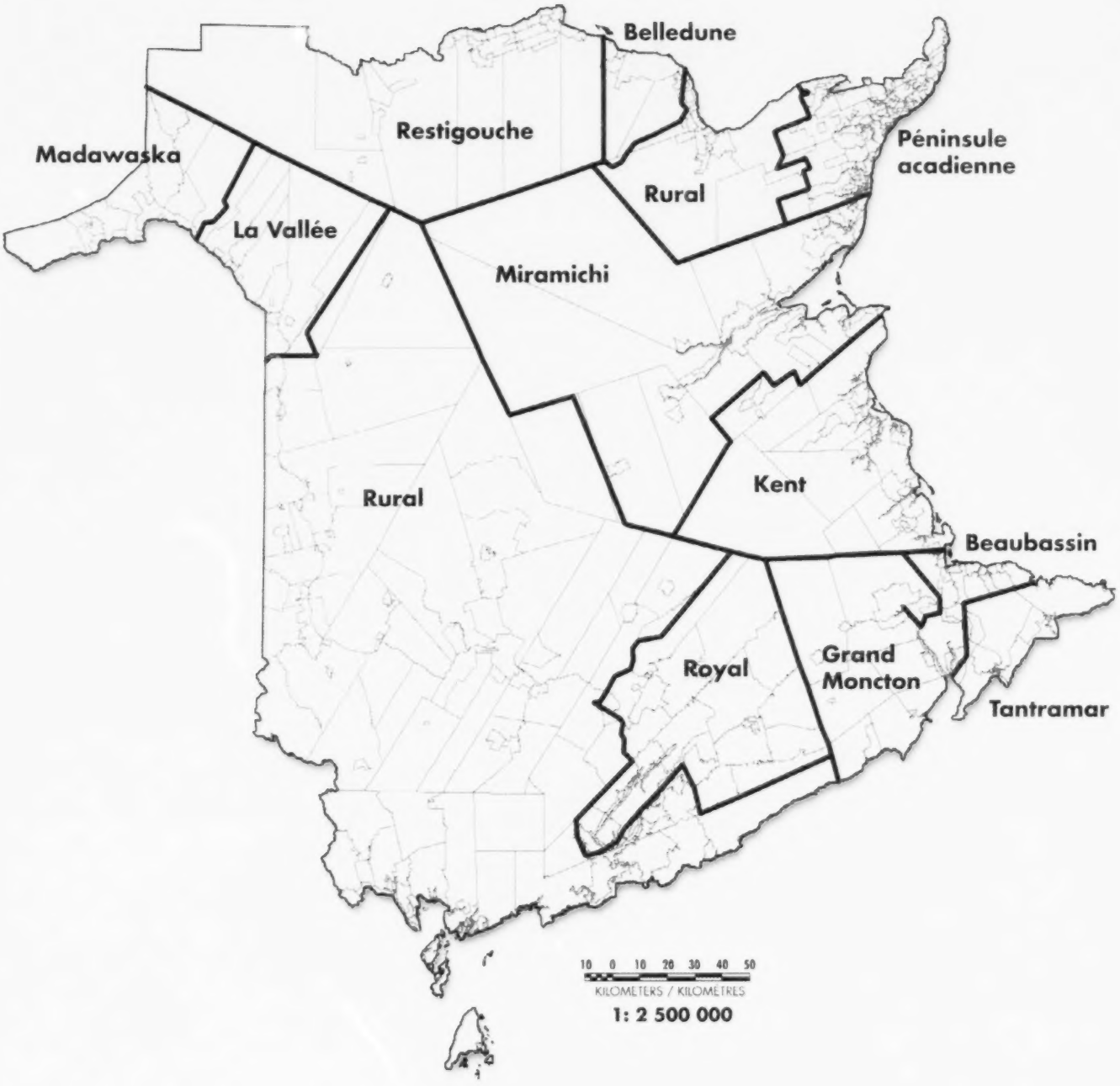
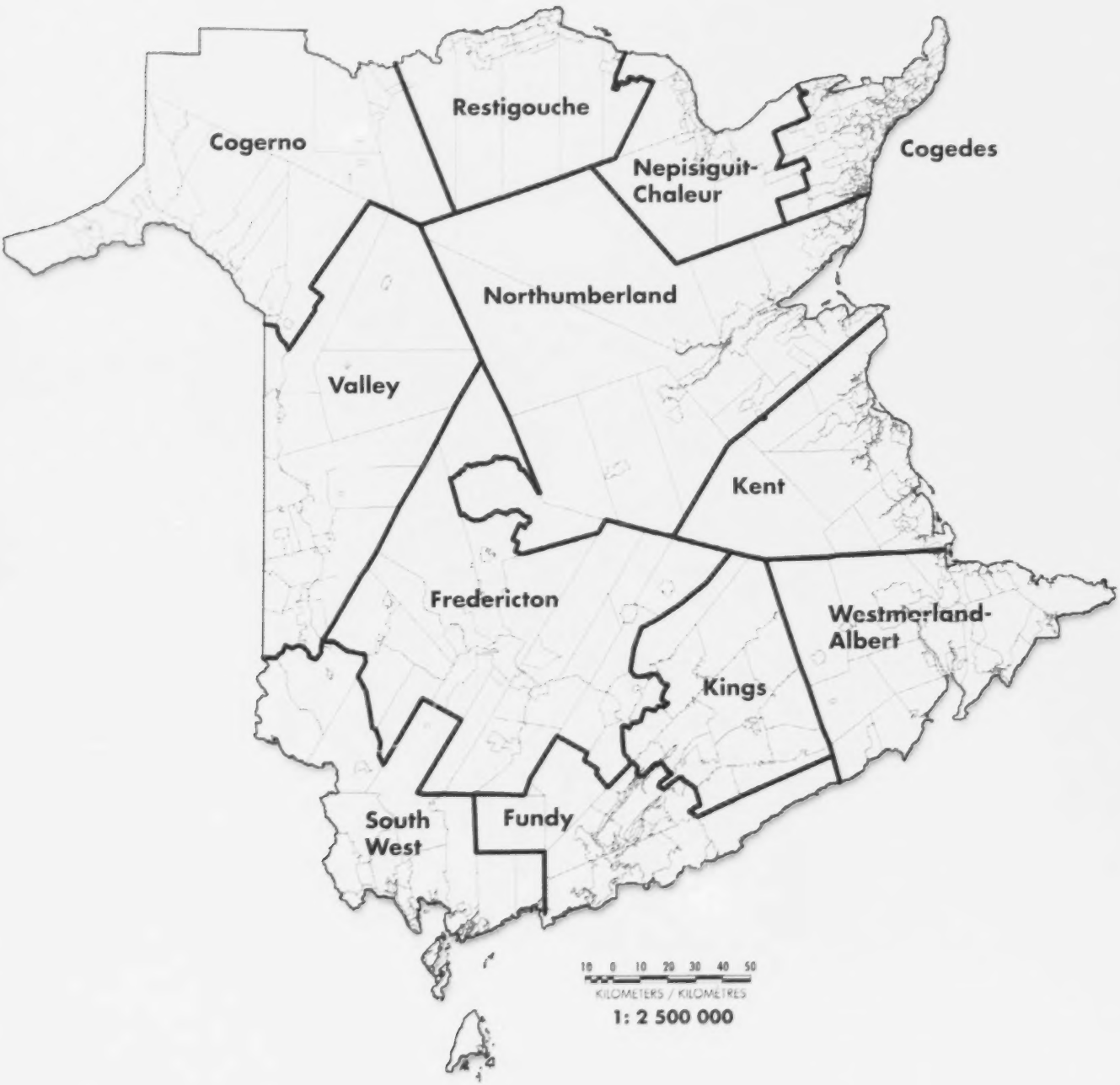
Beresford
Bouctouche
Caraquet
Dalhousie
Dieppe
Grand Bay-Westfield
Grand Falls/Grand-Sault
Hampton
Hartland
Lamèque
Nackawic
Oromocto
Quispamsis
Richibucto
Riverview
Rothesay
Sackville
Saint Andrews
Saint-Quentin
Shediac
Shippagan
St. George
St. Leonard
St. Stephen
Sussex
Tracadie-Sheila
Woodstock

GRANDES VILLES (7)

Bathurst
Campbellton
Edmundston
Fredericton
Miramichi
Moncton
Saint John

Districts de services locaux, municipalités et communauté rurale

Commissions de district d'aménagement



Commissions régionales de gestion des matières usées solides